UNIVERSIDAD DE SÃO PAULO
ESCUELA DE ARTES, CIENCIAS Y HUMANIDADES
PROGRAMA DE POSGRADO MAESTRÍA EN GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUZ MYRIAM CAMACHO MOLANO

**El poder infraestructural del estado colombiano: Una mirada desde la descentralización
en el sector rural 1991 – 2016.**

São Paulo

2019

LUZ MYRIAM CAMACHO MOLANO

**El poder infraestructural del estado colombiano: Una mirada desde la descentralización
en el sector rural 1991 – 2016.**

Versión original

Disertación presentada a la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de São Paulo, para la obtención del título de Maestra en Ciencias por el Programa de Pos-grado de Gestión de Políticas públicas.

Área de concentración:

Análisis de Políticas Públicas

Orientadora:

Profa Dra. Cecília Olivieri

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Camacho Molano, Luz Myriam

El poder infraestructural del estado colombiano: una mirada desde la descentralización en el sector rural 1991-2016 / Luz Myriam Camacho Molano; orientadora, Cecília Olivieri. – 2019

142 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. Versão original

1. Políticas públicas - Colômbia - 1991-2016. 2. Administração pública - Colômbia. 3. Zona rural - Colômbia. 4. Conflito social - Colômbia - 1991-2016. 5. FARCS - Colômbia. I. Olivieri, Cecília, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.609861

Nombre: CAMACHO MOLANO, Luz Myriam

Título: **El poder infraestructural del estado colombiano:** Una mirada desde la descentralización en el sector rural 1991 – 2016.

Disertación presentada a la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de Sao Paulo para obtener el título de Maestra en Ciencias por el Programa de Pos-grado de Gestión de Políticas públicas.

Aprobado en:

Banca Examinadora

Prof. Dr _____

Institución _____

Juicio _____

Prof. Dr _____

Institución _____

Juicio _____

Prof. Dr _____

Institución _____

Juicio _____

Agradecimientos

Antes que nada, agradezco infinitamente a Dios por guiarme y darme esta oportunidad de realizar una maestría en el extranjero en una de las mejores universidades de América Latina, que sin duda alguna se convertirá en una experiencia inolvidable y llena de aprendizaje para mi vida.

Después, pero con la misma importancia, este logro es también de mi familia, especialmente mis padres quienes me apoyaron desde el principio y aún lo siguen haciendo, sin lugar a dudas sin ellos esto no habría sido posible y les estaré eternamente agradecida por embarcarse en este sueño junto a mí. A pesar del constante dolor en el corazón por estar lejos de ellos, sé que fue la decisión correcta y sé que fue lo mejor para mí. Espero de todo corazón algún día retribuirles al menos una pequeña porción de todo lo que me han brindado.

A mi compañero de vida, también le debo un agradecimiento gigante, a pesar de que hubo momentos difíciles en los cuáles la distancia simplemente empeoraba cualquier panorama, él siempre se mantuvo con firmeza a mi lado, tanto así que decidió venir a acompañarme y a apoyarme incondicionalmente; cambiando su familia, sus comodidades, sus amigos y su vida por estar a mi lado. Esta maestría ha sido de las más grandes muestras de amor que ha tenido nuestra relación y puedo decir con certeza que ninguno de los dos volverá a Colombia siendo los mismos de antes, volveremos con una madurez increíble tanto a nivel individual, como de pareja que no hubiéramos podido adquirir de ninguna otra manera.

Así mismo, sin la ayuda de mis compañeros de maestría con quienes compartí momentos felices, momentos de desespero, momentos de incertidumbre, entre otros, esta experiencia no hubiera sido completa. Gracias a ellos que me acogieron y me aconsejaron siempre que lo necesité, me hicieron sentir parte de algo, me hicieron olvidar de los momentos de soledad y por ello los llevaré siempre en mi corazón.

De la misma manera, les debo un enorme Gracias a los docentes de la maestría, personas de las cuáles aprendí demasiado, tanto dentro como fuera de la misma, de cada uno me llevo lo mejor y para mí es muy satisfactorio que aún existan profesores con ese amor por la profesión. Especialmente, debo agradecerle a mi tutora Cecília, quien siempre estuvo pendiente de mi proceso de una u otra manera, siempre disponible para aclarar dudas, para realizar correcciones constructivas y hasta para darme calma en los momentos de desespero y ansiedad.

Finalmente, gracias a la vida misma, que me permitió realizar esta maestría y con ella esta experiencia que con seguridad nunca olvidaré, aprendí infinidad de cosas nuevas, tuve infinidad de nuevas experiencias, aprendí cosas nuevas de mi misma, cada día fue un reto, fueron dos años llenos de buenas y malas experiencias, pero todas con un legado de aprendizaje enorme. Con seguridad estudiar una maestría en la USP es de las mejores decisiones que he tomado en la vida, así como aprendí demasiadas cosas de Brasil, también reaprendí muchas cosas de Colombia.

Gracias a la USP y a Brasil por darme esta oportunidad, espero haber dejado en alto mi lugar como primer estudiante extranjera en realizar la Maestría en Gestión de Políticas Públicas.

RESUMEN

CAMACHO MOLANO, Luz Myriam. **El poder infraestructural del estado colombiano:**

Una mirada desde la descentralización en el sector rural 1991 – 2016. 2019. 142 p.

Disertación (Maestra en Ciencias) – Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades, Universidad São Paulo, São Paulo, 2019. Versión original.

La presente investigación analiza el desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural para el periodo 1991 – 2016, con énfasis en la influencia del conflicto armado interno, por medio de, una amplia revisión de la literatura, de tipo teórico, conceptual, histórico y normativo; tanto de la descentralización como del sector rural y el conflicto y un análisis documental de las Memorias del MADR, que, debido a la falta de información académica, suplen la información sobre el desarrollo institucional de la descentralización dentro de este sector. El objetivo de este texto es negar la hipótesis de que el conflicto armado interno ha sido el mayor obstáculo para la descentralización del país, esta negación se desarrolló por medio de la triangulación de descripciones analíticas de momentos específicos de la historia de Colombia, indicadores del conflicto y del desempeño municipal y el análisis de documentos oficiales sobre el sector rural. Este texto concluye que efectivamente el conflicto armado interno no ha sido el mayor obstáculo para el desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural, sino que esta percepción de su importancia se debe en parte al sentimiento nacional que los diferentes gobiernos han promovido en la sociedad colombiana.

Palabras clave: Descentralización. Poder infraestructural. Sector rural. Conflicto armado interno.

RESUMO

CAMACHO MOLANO, Luz Myriam. **O poder de infraestrutural do Estado colombiano: Um olhar desde a descentralização no setor rural 1991 - 2016.** 2019. 142 p. Dissertação (Mestre em Ciências) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Versão original.

Esta pesquisa analisa o desenvolvimento institucional da descentralização no setor rural no período de 1991 a 2016, com ênfase na influência do conflito armado interno, através de uma ampla revisão de literatura, teórica, conceitual, histórica e normativa; tanto da descentralização quanto do setor rural e o conflito, e uma análise documental das Memórias do MADR, que, devido à falta de informação acadêmica, fornecem informações sobre o desenvolvimento institucional da descentralização dentro deste setor. O objetivo deste artigo é negar a hipótese de que o conflito armado interno tem sido o maior obstáculo para a descentralização do país. O desenvolvimento da negação foi feito através da triangulação entre descrições analíticas de momentos específicos da história da Colômbia, indicadores de conflito e desempenho municipal e análise de documentos oficiais sobre o setor rural. Este artigo conclui que de fato o conflito armado interno não tem sido o maior obstáculo ao desenvolvimento institucional da descentralização no setor rural, mas que aquela importância é percebida em parte devido ao sentimento nacional que diferentes governos têm promovido na sociedade colombiana.

Palavras-chave: Descentralização. Poder de infraestrutural. Setor rural. Conflito armado interno.

ABSTRACT

CAMACHO MOLANO, Luz Myriam. **The infrastructural power of the Colombian state: A look from the decentralization in the rural sector 1991 - 2016.** 2019. 142 p. Dissertation (Master of Science) - School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Original version.

The present investigation analyzes the institutional development of the decentralization in the rural sector for the period 1991 - 2016, with emphasis on the influence of the internal armed conflict. For this was made, a wide revision of the literature, theoretical, conceptual, historical and normative, of decentralization, the rural sector and the conflict and a documentary analysis of the MADR Memories, which, due to the lack of academic information, provide information about the institutional development of decentralization within this sector. The objective of this text is to deny the hypothesis that the internal armed conflict has been the greatest obstacle for the development of the decentralization on the country, this denial was developed through the triangulation of analytical descriptions of specific moments in the history of Colombia, indicators of the conflict and municipal performance and the analysis of official documents on the rural sector. This text concludes that indeed the internal armed conflict has not been the greatest obstacle to the institutional development of decentralization in the rural sector, but rather that this perception is due in part to the national sentiment that different governments have promoted in the Colombian society.

Key words: Decentralization, Infrastructural power, Rural sector, Internal armed conflict.

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Evolución de la actividad de Las FARC-EP 1985 - 2000	44
Ilustración 2 Coberturas de los tres censos nacionales agropecuarios	48
Ilustración 3 Evolución de la distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1970-1984.....	49
Ilustración 4 Concentración de la propiedad rural según el Índice Gini de Tierras 2005	95
Ilustración 5 Ranking desempeño municipal según el IDI 2006.....	100
Ilustración 6. Concentración de la propiedad rural según el Índice Gini de Tierras 2009	104
Ilustración 7 Ranking desempeño municipal según el IDI 2010.....	115
Ilustración 8 Ranking desempeño municipal según el IDI 2014.....	116
Ilustración 9 Organigrama del MADR 2014.....	118

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Categorías IICA	67
Tabla 2 Categorías IDM.....	72
Tabla 3 Ventajas y desventajas del diseño de la descentralización.....	78
Tabla 4 Institucionalidad del sector rural 1991 – 1998	85
Tabla 5 Principales resultados por sectores hasta 2001	87
Tabla 6 Evolución de la presencia de Las FARC-EP 1998 – 2012 en municipios y departamentos	91
Tabla 7 Institucionalidad del sector rural 2002 - 2010.....	105
Tabla 8 Condiciones especiales del Programa DRE	108
Tabla 9 Distribución de competencias por entidad territorial LOOT.....	112
Tabla 10. Institucionalidad del sector rural 2011 - 2015.....	121
Tabla 11. Ministros de Agricultura a través de la historia 1914 - 2013	136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Índice de Incidencia del Conflicto Armado 2002 – 2013 (Promedio departamental).....	69
Gráfico 2 Índice de Desempeño Municipal 2006 - 2014 (Promedio departamental).....	73
Gráfico 3 Comparación IDI y Capacidad administrativa y fiscal entre los mejores y peores desempeños municipales 2006 - 2015.....	114
Gráfico 4 Municipios con información completa y consistente 2006 - 2010.....	114
Gráfico 5 Histórico del Índice de Desempeño Integral promedio 2006 – 2015.....	122

LISTA DE SIGLAS

AIS	Agro Ingreso Seguro
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ART	Agencia de Renovación del Territorio
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
CACEP	Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular
CdE	Captura del Estado
CDMR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONSA	Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura
CONSEA	Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CORSA	Consejos Regionales de Secretarías de Agricultura
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRE	Desarrollo Rural con Equidad
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC - EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FINAGRO	Fondo para el financiamiento del sector agropecuario
HIMAT	Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y adecuación de tierras
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICN	Ingresos Corrientes de la Nación
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IDI	Índice de Desempeño Integral
IDM	Índice de Desempeño Municipal
IICA	Índice de Incidencia del Conflicto Armado
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
M-19	Movimiento 19 de abril
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MDM	Medición de Desempeño Municipal
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
NFO	Nueva Forma de Operar
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAN	Partido Agrarista Nacional

PARES	Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación
PCC	Partido Comunista de Colombia
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIADAL	Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
RCdE	Reconfiguración Cooptada del Estado
RRI	Reforma Rural Integral
SF	Situado Fiscal
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
TLC	Tratado de Libre Comercio
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNIR	Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica
UP	Unión Patriótica
UPRA	Unidad de Planificación de tierras Rurales, Adecuación de Tierras y usos Agropecuarios

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	16
1.1 METODOLOGÍA	23
2. REFERENCIAL TEÓRICO Y CONCEPTUAL. NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO COLOMBIANO Y LA INFLUENCIA DEL ENEMIGO.....	27
2.1 EL PODER INFRAESTRUCUTRAL DEL NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO A TRAVÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.....	29
2.2 CONCEPTOS IMPORTANTES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL ESTADO COLOMBIANO.....	38
2.3 TIPOLOGÍA DEL ENEMIGO Y LA INFLUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN LA DESCENTRALIZACIÓN	41
3. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SECTOR RURAL, EL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y LA DESCENTRALIZACIÓN.....	45
4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	61
4.1 DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR RURAL	62
4.1.1 EL INICIO OFICIAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN (1991 – 2002)	75
4.1.2 EL RETROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN (2002 – 2010)	88
4.1.3 UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (2010 – 2016)	106
5. CONCLUSIONES.....	125
REFERENCIAS	128
ANEXO 1. INFOGRAFÍAS 1991 - 2016	136

1. INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene como objetivo analizar el desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural de Colombia, para el periodo comprendido entre 1991 y 2016, y dentro de este desarrollo, la influencia que ha tenido el conflicto armado interno. Además, pretende ayudar a llenar parcialmente algunos vacíos en la literatura que se identificaron en temas como el Estado como actor y la descentralización, ambos dentro del sector rural.

El contexto se presentará en la sección dedicada al análisis histórico que a pesar de no ser tan extensa para el periodo de tiempo que abarca, analiza los principales acontecimientos dentro de la historia del sector rural, la influencia que tuvo el conflicto armado interno y los primeros pasos hacia la descentralización. A lo largo de todo el documento se irá observando información contextual variada, porque como se verá, la historia es una variable clave para esta investigación.

Adicionalmente, se realizó un análisis exhaustivo de la descentralización en el sector rural, con énfasis en el desarrollo institucional, por medio de textos académicos y sobre todo por medio de un análisis documental realizado a las Memorias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con esto se realizó la triangulación de la información en su mayoría cualitativa, con lo cual se logran resaltar puntos interesantes que se puntualizarán a lo largo del texto y en las conclusiones.

Es importante aclarar ya desde el inicio, que la intención de la presente investigación es desarrollar la negación de la siguiente hipótesis: El conflicto armado interno ha sido el mayor obstáculo para el desarrollo general e institucional de la descentralización en el sector rural en Colombia en el periodo entre 1991 y 2016. Este propósito de negación, no nació conjuntamente con la idea inicial de la investigación, este surgió mientras se iba desarrollando el texto, mediante se iba recolectando la información y con esto el análisis que se iba realizando, esto se podrá ver en mayor detalle y entender de mejor manera a lo largo del texto.

A continuación, se realizarán algunas aclaraciones sobre la lupa por la cual se está mirando el conflicto y se resumirán los principales hallazgos de esta investigación sobre el desarrollo de la descentralización.

En síntesis, se podría decir que, dentro de la sociedad colombiana, incluyéndome en ella, existe un sentimiento nacional que ha sido elaborado por el Estado, a lo largo de los años en los cuales

el conflicto armado ha existido en el país, es decir hace más de 50 años; un sentimiento en el cual se le ha dado una relevancia tal al conflicto que se le ha hecho culpable de la mayoría de los problemas que han permanecido a lo largo de la historia del país, es un sentimiento que se ha nutrido de discursos de los diversos actores involucrados y que ha hecho que otros obstáculos o problemas como la corrupción, la falta de representación del Estado en el territorio, la coordinación entre entidades territoriales, la falla en el desarrollo e implementación de políticas públicas, entre otros, se vean relegados ante el gran “monstruo” del Conflicto Armado Interno.

Por ello, esa investigación partió del supuesto de que el Conflicto Armado Interno había sido el mayor obstáculo que el desarrollo de la descentralización había tenido, esto por su estrecha relación con el sector rural, por su permanencia en el país por tantos años y por supuesto por aquel sentimiento nacional implantado en la sociedad colombiana. Sin embargo, mientras se iba realizando la investigación y se iban recolectando y analizando datos e información tanto académicos como institucionales, se fue observando que en realidad este no ha sido el mayor obstáculo para la descentralización, es decir, a pesar de que sí la ha afectado de cierta manera no ha tenido el gran impacto que se pensaba inicialmente.

Vale realizar la salvedad de que no se está queriendo decir que el Conflicto Armado Interno no haya sido un fenómeno importante en el país o que no haya generado innumerables actos de violencia o que no haya afectado a la población campesina, entre muchas otras cosas, lo que se quiere decir es que este específicamente no ha sido el mayor obstáculo para el desarrollo institucional de la descentralización dentro del sector rural.

Existen ya, algunos autores que han analizado el discurso de los diferentes Gobiernos frente al Conflicto Armado Interno como ((GALLEGO, 2004), (UPRIMY, 2006), (ARVILLA, 2009), (BORJA, BARRETO, *et al.*, 2009), (NUSSIO, 2012), (OLAVE, 2012), (ARRIETA, 2013), (SANTOS, 2013), (OLAVE, 2014), (ARÉVALO, 2014), (CAÑAS, GALLO, *et al.*, 2016)). Estos autores han realizado estudios derivados de diferentes perspectivas ideológicas como la antropología social, la historia política, la filosofía del lenguaje, la ciencia política, la sociología política y la filosofía política.

Sin embargo, para la presente investigación se usa el texto de Cañas, Gallo, *et al* (2016), en el cual se expone que en Colombia se vendió la idea de que Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) eran las culpables de todos los males, y ese discurso, fue más útil para ciertos sectores políticos, es decir, siempre será rentable construir un enemigo. Este texto llega a la anterior conclusión analizando los discursos de Pastrana, Uribe y Santos, por medio de

cuatro conceptos o tipos de enemigos: “el enemigo político, el enemigo necesario, el enemigo absoluto y el enemigo contingente, los cuales entran en una relación dialéctica y el predominio de un elemento sobre el otro depende de la lógica del conflicto” (p. 12).

Este enemigo ha estado presente en el discurso político desde diferentes perspectivas, entre ellas el enemigo como obstáculo, el cual se relaciona con esta investigación. Además, es importante tener en cuenta que el discurso es una herramienta de legitimación que todos los actores intentan usar a su favor, entre otras razones para tonar su causa individual en una causa colectiva o pública. Al analizar sus efectos en la sociedad colombiana se puede ver como superficialmente este discurso sobre el enemigo ha influenciado constantemente el *path dependence* durante la historia y el desarrollo institucional en el país.

Para la institucionalidad del Estado, el enemigo nacional es una herramienta muy útil que le permite generar sentido de unidad frente a una amenaza, un claro ejemplo de este tipo de discurso y podría decirse que el que más influye en los pensamientos de la sociedad colombiana actual, es el del ex presidente Álvaro Uribe, como se verá más adelante.

Tener en cuenta este discurso para esta investigación no solo es importante metodológicamente, sino también, por que ha tenido implicaciones en la historia del país, ya que depende de cómo se categorice el fenómeno del conflicto o del enemigo, así mismo, dependen las posibilidades de enfrentamiento o solución; la retórica justifica las acciones y posiciones de los diferentes actores involucrados.

Otro punto, que vale la pena aclarar desde la introducción es el concepto o definición de Conflicto Armado Interno y cuál es la relación entre este y el de guerra civil. Esta relación se explica de la siguiente manera:

El Diccionario de Derecho internacional de los Conflictos armados de Pierre Verri define el “Conflicto armado no internacional” así: “Sinónimo de guerra civil, el conflicto armado no internacional se caracteriza por el enfrentamiento entre las fuerzas armadas de un Estado y fuerzas armadas disidentes o rebeldes”. A su vez, el Diccionario práctico de Derecho humanitario dice que “[a] menudo denominado ‘guerra civil’ el conflicto armado no internacional es un conflicto que se desarrolla sobre el territorio de un Estado, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo las órdenes de un mando con responsabilidad, ejercen control sobre una parte de su territorio lo que les permite llevar a cabo operaciones militares continuadas y concertadas”. Al hablar de guerra este mismo diccionario dice que “la palabra ‘guerra’ ya no se utiliza en el derecho internacional actual, que prefiere términos tales como el de ‘conflicto armado internacional’ para hablar de una guerra entre dos o

varios Estados y de ‘conflicto armado no internacional’ para hablar de una guerra civil” (NAVIA, 2008, p. 142) .

Así mismo, la definición de Conflicto Armado Interno que se usará en esta investigación será la establecida en el Protocolo II de 1977, en la cual se expone que:

El artículo 1º del Protocolo II establece que, para que se apliquen sus normas, el conflicto interno debe ser más intenso que los disturbios interiores o las situaciones esporádicas de violencia; debe ser realmente un conflicto armado que enfrente al Estado con “fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”. Esto significa que, conforme al Protocolo II, para que pueda hablarse de conflicto armado deben existir (i) enfrentamientos entre el Estado y actores armados disidentes, siempre y cuando éstos tengan (ii) mando responsable y (iii) control territorial suficiente para realizar operaciones militares y (iv) aplicar las normas humanitarias (UPRIMY, 2006, p. 6).

Es por esto, que el fenómeno que se ha vivido en Colombia puede ser clasificado como Conflicto Armado Interno o no Internacional, aunque esto sólo haya sido reconocido como tal por el Gobierno colombiano hasta el año de 2011 mediante la Ley 1448 de dicho año.

En síntesis estas interpretaciones discursivas del Gobierno frente al conflicto han sufrido cambios, y han pasado desde un cierto sentimiento de fingir que no existe o catalogarlo simplemente como un conflicto social, a forzar una paz con actores dentro de un conflicto que aún no es reconocido oficialmente, a reconocerlo como terrorismo y evocar mediante una política de miedo un sentimiento nacional y a reconocer que se tiene un conflicto armado interno desde hace más de 50 años e intentar buscar una solución negociada a este.

Entonces, con esta idea debe leerse el presente texto, en el que se va a analizar el desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural y como el conflicto armado interno ha influido en este desarrollo. La descentralización es una herramienta que el Gobierno colombiano oficialmente usa desde 1991, pero que ya se había empezado a implementar años antes, especialmente en el sector rural, sin embargo, este sector a pesar de que cada Gobierno ha intentado resolver por medio de políticas públicas los problemas que lo han aquejado, estos han perdurado por décadas, problemas como la concentración de tierras, el desplazamiento, la pobreza, el poco desarrollo de la producción agrícola, entre otras.

Tener esto claro es importante para poder entender el contenido de este texto y la intención de esta investigación. A lo largo del texto como ya se dijo, se analizó el desarrollo institucional de

la descentralización en el sector rural, los principales puntos que se verán en esta descripción analítica comienzan por el nacimiento mismo de la descentralización en el país, este comienzo fue el resultado de la convergencia de varios factores, entre ellos la idea de mejorar la representatividad del Estado y con ello su poder infraestructural y la urgente necesidad de realizar un cambio drástico ante un país y una sociedad marcada por un alta tensión y violencia política.

Otro punto importante es como tal la formalización oficial de la implementación de la descentralización en el país, esto se realizó por medio de la Constitución de 1991 que aún sigue vigente, sin embargo, a pesar de esta necesidad estar plasmada en un documento oficial muy importante, está fue plasmada con muchos vacíos que posteriormente en su desarrollo generarían muchos inconvenientes, especialmente en torno al desarrollo de políticas públicas del sector, como falta de coordinación, falta de aclaración en la distribución de funciones y recursos, irrupción de la corrupción y captura de este proceso por parte de actores armados.

Además, se demuestra en el texto y con base en el referencial teórico que la descentralización fue implementada teniendo en cuenta posibles resultados demasiado idealizados, resultados que como se verá no vienen por sí mismos con la implementación de la descentralización, es necesario trabajarlos y necesitan de una alta coordinación entre entidades territoriales, lo cual cómo se podrá ver era realmente escaso.

Por otro lado, se podrá observar el desorden e incertidumbre institucional que se vivía en este sector dentro de la descentralización, no existía claridad en las funciones de cada entidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) como cabeza del sector aún carecía de un papel líder y terminaba realizando acciones que no le competían, existen instituciones que eran abrumadas por innumerables responsabilidades y así mismo existían instituciones que no eran necesarias. Se liquidaron y se crearon varias instituciones a lo largo de este periodo, pero aún en los últimos años del análisis se percibe la incertidumbre frente a las acciones y resultados.

A raíz de esto, las políticas públicas se repetían gobierno tras gobierno, políticas de concentración de tierras, de repartición de tierras, reformas agrarias que nunca llegaron a ser implementadas correctamente, créditos e incentivos a campesinos sin un planteamiento correcto y políticas relacionadas con las víctimas después del inicio del conflicto armado interno. Esto sumado a otros factores hacían que las leyes se quedarán en el papel y que actores con interés

particulares direccionaran estas políticas para suplir estos intereses, dejando como siempre rezagada a la población campesina.

Todo esto se fue acumulando año tras año hasta el punto que después de transcurridos no solo los 15 años que comprenden el periodo de análisis de esta investigación, sino los más de 50 en los que el conflicto armado interno ha estado en el país y en los que se sigue con el vacío histórico frente a los problemas estructurales del sector rural.

Otro factor que ayudo a que esto fuera así, fue la falta de continuidad del enfoque descentralizador en los diferentes gobiernos que se van a ver. En principio se le dio bastante importancia a la descentralización como herramienta del Estado colombiano, sin embargo, se llega a un gobierno que frena todo el proceso y retrocede en algunos pequeños logros que se habían alcanzado en el momento, luego de este llega un gobierno en el que se cambia totalmente esta visión y se retoma con fuerza la implementación de la descentralización con un nuevo enfoque. Ver estos contrastes a lo largo del desarrollo del proceso será clave para poder entender los *path dependence* que se presentan a lo largo de la historia, cuáles cambian, cuáles permanecen iguales y cuáles nacen.

Por último, es importante mencionar el conflicto armado, que cómo se ya explicó previamente se llegó a la conclusión de que no es el mayor obstáculo para el desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural, pero si es un factor que permanece transversal en toda la historia y que es estrechamente ligado con el sector rural, por ello es clave ir leyendo el texto y entendiendo este desarrollo de las políticas públicas, el débil poder infraestructural del Estado y el cambio gradual institucional, siempre teniendo en mente el conflicto, ya que sin lugar a dudas es un factor que hace particular el caso colombiano.

Para poder llegar a este análisis, el presente texto analizó cómo ha sido este desarrollo y dentro de este que dinámicas referentes al uso del poder infraestructural y al *path dependence* se logran observar. Para esto, esta investigación cuenta con cinco capítulos ordenados de la siguiente manera:

El presente y primer capítulo se denomina Introducción, que explicó la idea con la cual se debe seguir el contenido del presente texto y se explica el contenido de cada capítulo, además se encuentra la metodología con la que se abordan todas las elecciones metodológicas y sus respectivas justificativas que soportan el desarrollo de la presente investigación.

El segundo capítulo, denominado Análisis de la Literatura, muestra el referencial teórico y conceptual, se encuentra información relacionada con los autores y teorías del estudio del Estado como actor, del neoinstitucionalismo histórico y de la descentralización, además de los principales conceptos que se usan en el texto, aquellos relacionados con el funcionamiento del Estado colombiano, con la descentralización y con los tipos de enemigos desarrollados en el libro “La construcción del enemigo en el conflicto armado colombiano 1998 – 2010”. Esto proporciona la base académica a la presente investigación y proporciona una mayor claridad conceptual para abordar las siguientes secciones.

El tercer capítulo, se denomina Antecedentes Históricos y es clave para el entendimiento de este texto, allí se encuentra el análisis de los acontecimientos históricos que dieron paso al nacimiento del conflicto armado, a los problemas del sector rural y sobre todo a los motivos que dieron paso a la oficialización de la descentralización. La historia en este caso es esencial porque ayuda a comprender aquellos patrones de *path dependence* que han influido en el desarrollo del país y así en el desarrollo institucional de la descentralización, y que aún de cierta manera lo hacen, además, ayuda también a entender porque la representación del Estado por medio del poder infraestructural no es fuerte especialmente en los municipios que pertenecen al sector rural.

El cuarto capítulo, da comienzo al grueso de la investigación, en donde se aborda como tal el proceso de desarrollo institucional para la descentralización del sector rural, esta es la sección central de esta investigación, sección que a pesar de su destaque, necesita del entendimiento de las secciones previas, para poder comprender de mejor manera las dinámicas de la descentralización en Colombia, específicamente para el sector rural.

Este capítulo, se divide en tres secciones; la primera que se trata del periodo del inicio oficial de la descentralización que inicia con el año de 1991 y va hasta el año 2002 donde se hace un cambio importante de gobierno que marca la historia del país y con ello se dan cambios en el manejo de la descentralización, la segunda sección aborda el retroceso o la recentralización por parte del Gobierno que va desde el año de 2002 hasta 2010, la última sección, explica la nueva oportunidad que se le da a la descentralización, gracias nuevamente al cambio de Gobierno, entre otras cosas, que se desenvuelve desde el año 2010 hasta 2016.

Por último, el quinto capítulo presenta unas conclusiones que dan cierre a la presente investigación, resalta los principales argumentos expuestos a lo largo del texto y destaca la importancia académica de este texto teniendo en cuenta los vacíos en la literatura. También

implícitamente o quizá sin ser planeado como ya se ha dicho, estos argumentos dan cuenta de que aquel pensamiento o sentimiento nacional que incluso hoy en día se tiene sobre el Conflicto Armado Interno como obstáculo, en realidad cuando empieza a confrontarse con argumentos, análisis y textos académicos, se va disolviendo hasta que llega casi a desaparecer, generando más cuestionamientos sobre diversos temas que sería importante investigar y desarrollar en un futuro sobre el contexto actual.

Para puntualizar los hallazgos encontrados por medio de esta investigación se podrían resaltar las siguientes ideas principales. El conflicto no es el mayor obstáculo para el desarrollo de la descentralización en Colombia, se ha tenido un desarrollo institucional desordenado que ha arrastrado los mismos problemas y vacíos durante años. El poder infraestructural del Estado no ha mejorado considerablemente teniendo en cuenta el periodo de tiempo. Existe poca coordinación entre entidades territoriales. Se repiten los mismos temas de política pública, gobierno tras gobierno. No existe una distribución de funciones claras entre las entidades territoriales e instituciones. El MADR no ha podido asumir plenamente su papel de líder dentro del sector. El Gobierno encubre sus acciones y posición bajo la presencia del conflicto armado interno. El conflicto armado interno se infiltró en la administración de los municipios. El sector rural siempre se ha mantenido en la agenda de los gobiernos, pero de manera rezagada, solo por cumplir el deber. Y en más de 15 años los indicadores sectoriales y el panorama del sector no han mejorado sustancialmente.

1.1 METODOLOGÍA

El objetivo de esta sección es presentar las elecciones metodológicas que orientaran el desarrollo de la presente investigación. Se describe la pregunta de investigación, la justificación de las elecciones realizadas, las fronteras de la investigación, la hipótesis y las estrategias o métodos para la recolección de la información.

Como hilo conductor de la presente disertación se tienen dos preguntas, una principal y una secundaria que se deriva de la primera; la pregunta de investigación es la siguiente: ¿Cómo ha sido el desarrollo institucional de la descentralización dentro del sector rural en Colombia, en el periodo entre 1991 y 2016? y dentro de este desarrollo, ¿cuál ha sido la influencia que ha ejercido el conflicto armado interno?

Estas preguntas se proponen con el objetivo de analizar el desarrollo, especialmente el institucional de la descentralización en el sector rural, y en este observar cual ha sido la influencia que ha tenido el conflicto armado interno. Esto para un público que se podría dividir en dos, por un lado, aquella parte que se dedica al desarrollo de la literatura que se relaciona con la investigación de la descentralización en sectores determinados, así como la nueva literatura que recientemente ha surgido alrededor del conflicto armado en temas distintos a los usuales. Por otro lado, para el público perteneciente al sector público que con el reciente acuerdo de paz se dedica ahora a desarrollar políticas públicas dirigidas al sector rural con enfoque en una época de posconflicto.

La pregunta de investigación central nace por varias causas o justificaciones, en primer lugar, por vacíos en la literatura que se encontraron con respecto al tema de la descentralización y aún más de la descentralización en el sector rural en Colombia. La descentralización en el país, ha sido investigada de modo general, se ha hecho una revisión general del proceso, sus logros, sus defectos, su historia en general y algunos pocos estudios que comparan la descentralización entre diferentes países. Sin embargo, como se dijo previamente existe muy poca evidencia académica de la descentralización administrativa específicamente y aún menos de la descentralización dentro del sector rural, de hecho, varios académicos ya han llamado la atención en este punto.

Si se habla solamente del sector rural, la mayoría de estudios o textos que se encuentran se podrían clasificar en dos tipos; uno con visión más económica o productivista y otro con un abordaje meramente histórico, es decir, nuevamente se encuentra un vacío en los estudios que reflejen o analicen al Estado como actor dentro del sector rural, un Estado que ejerce su poder infraestructural mediante la descentralización de políticas públicas del sector rural.

Por otro lado, el conflicto armado interno ha sido ampliamente estudiado, en especial su historia, sus actores (principalmente la guerrilla de Las FARC-EP), sus costos económicos, sociales, políticos, su relación con diversos sectores, donde resalta el sector rural y agrario, entre otros. A pesar de esto, este fenómeno ha perdurado tanto tiempo en el país que tiene quizá un sin número de peculiaridades de las cuales han sido estudiadas ya bastantes (FARC-EP, Ejército de Liberación Nacional (ELN), Paramilitares, Historia, Relación con el sector rural, Víctimas, Discurso, Territorio, Desplazamiento, Violencia, Estrategias, etc.), pero particularmente uno de los vacíos que se encontró es de como el conflicto armado ha impactado el desarrollo de la descentralización dentro del sector rural en el país.

La elección de la descentralización como foco de análisis se deriva además de los vacíos en la literatura ya mencionados y de la importancia que esta tiene para el desarrollo de las políticas públicas dirigidas al sector rural, ya que implican necesariamente la relación de las diferentes entidades territoriales como se verá a lo largo del texto. Sin embargo, cabe aclarar que la descentralización es solo una herramienta, es decir, por sí sola no resuelve nada, lo que hace que esta produzca resultados positivos o negativos son una serie de condiciones entre las que están la acción del Estado, la estructura institucional y la influencia que ejercen los actores involucrados.

Además de estas justificaciones, la investigación posee dos fronteras. La primera es el enfoque del análisis, el enfoque está sobre el Estado y no sobre otro actor porque para este caso en específico, es el Estado quien debe proveer su representación en el territorio por medio del poder infraestructural y es quien ejerce la descentralización de las políticas públicas, aunque en su desarrollo se involucren otros actores. La segunda frontera es la temporal, el periodo entre 1991 y 2016 fue seleccionado por varias razones, primero porque el inicio oficial de la descentralización fue a partir de 1991, segundo porque en 2016 se da una ruptura a las dinámicas del conflicto armado interno gracias a la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y Las FARC-EP y tercero, porque en este periodo se pueden diferenciar distintos momentos clave del desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural en Colombia.

Luego de destacar las justificaciones y las fronteras de investigación, es clave profundizar en la hipótesis inicial del texto, que como ya se explicó en la introducción y como se verá a lo largo del texto se irá negando poco a poco. Es relevante dejar en claro que la intención de la presente investigación es negar la siguiente hipótesis inicial: El conflicto armado interno ha sido el mayor obstáculo para el desarrollo general e institucional de la descentralización en el sector rural en Colombia en el periodo entre 1991 y 2016.

Aunque ya se explicó de mejor manera en la introducción, esta investigación partió con esa concepción o hipótesis inicial; al ser yo una investigadora proveniente del país analizado (Colombia) y al ser el conflicto armado interno el tema de mayor interés en mi recorrido académico, se tenía una concepción del conflicto en la cual este era el mayor de los males y el obstáculo más importante para la consecución de los objetivos de política pública, esto por varias razones que se explicarán de mejor manera más adelante, pero en especial por la influencia de tantos años de un discurso por parte del Gobierno que a pesar de haber tenido cambios importantes a través de los años, ha generado en la sociedad colombiana, incluyéndome, un sentimiento nacional que de cierta manera inflaba la importancia y la

influencia del conflicto armado interno, este era y se podría decir que en el pensamiento de muchos aún es el culpable y el mayor de los males en Colombia.

Sin embargo, esta concepción cambió personalmente gracias a dos cosas, en primer lugar, esta investigación, que ha permitido recolectar y analizar información académica y oficial tanto cualitativa como cuantitativa de diferentes fuentes que han dado como resultado evidencia de que el conflicto no ha sido en realidad el mayor obstáculo para el desarrollo de la descentralización en el país, y no sería sorprendente encontrar en futuras investigaciones que tampoco lo sea para otros factores. En segundo lugar, la poca evidencia que se ha podido obtener y vivir en el país después de la firma del Acuerdo de Paz, ya que como se está observando, al quitarle la lupa que todos le tenían al conflicto armado, afloraron otros problemas que se ha visto puede que sigan siendo obstáculos más grandes de lo que quizá ha sido el conflicto.

Las estrategias de recolección de información de la presente investigación que ayudarán a argumentar la negación de la hipótesis inicial son las siguientes: Primero, una amplia revisión de la literatura, de tipo teórico, conceptual, histórico y normativo; esto tanto del conflicto armado interno, como del sector rural y aún más de la descentralización. Segundo, un análisis documental de las Memorias del MADR, que, debido a la falta de información académica, suplen la información sobre el desarrollo institucional de la descentralización dentro de este sector.

Se llegó a esta última fuente de datos gracias al libro “Cambios organizacionales en el sector agropecuario: El caso del Ministerio de Agricultura” (MACHADO, 2000), libro en el cual algunas Memorias del MADR también hacen parte de la bibliografía utilizada. Este hallazgo fue clave para esta investigación y no fue fácil de encontrar ya que estas Memorias no son algo que se divulgue ampliamente en Colombia y tampoco que se encuentre fácilmente en el sitio web del MADR.

Estas Memorias se encuentran en el sitio web oficial del MADR en el apartado Sistemas de Información, en la parte de Biblioteca digital – Agronet (<http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/>). Allí se pueden encontrar documentos referentes a Administración y Legislación, Agricultura General, Biocombustibles y Biocarburantes, Ciencia de Producción y Protección Animal, Ciencia y Producción Vegetal, Ciencias Forestales, Documentos RIDAC, Educación, Extensión e Información, entre otros. Cabe decir que las Memorias se encuentran en el apartado de Administración y Legislación.

Para el periodo de tiempo establecido en esta investigación (1991 – 2016), se encontraron la mayoría de las Memorias excepto la de los años 1993, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2007 y 2009, es decir del periodo de 26 años analizado no se encontraron Memorias de 8 años, aproximadamente el 30,7% del total. Lo cual en parte es gracias a la alta variabilidad e inestabilidad de los Ministros (Como se muestra en el Anexo 1), ya que son estos los encargados de realizar las Memorias, sin embargo, en los casos en los que no se encontraban las Memorias se recurría a otro tipo de fuentes para poder triangular y realizar un análisis más completo. Sin embargo, esto no niega el punto de que las Memorias fueron una fuente fundamental para la presente investigación.

Para lograr esto, se usarán fuentes secundarias como documentos, tanto normativos como académicos y oficiales de las cuales se realiza un análisis de contenido, es importante aclarar que no se pretende realizar un análisis de discurso, lo que se realizara es el análisis de fuentes académicas que ya hayan realizado este análisis y tomas sus aportes como base tanto para la negación de la hipótesis como para el desarrollo mismo de la investigación.

La previa explicación metodológica es fundamental, para el entendimiento de la presente investigación y para soportar y estructurar la misma. A continuación, se da paso al análisis de la literatura que se encuentra dividido en dos el referencial teórico y conceptual y un análisis histórico necesarios para la realización de esta investigación.

2. REFERENCIAL TEÓRICO Y CONCEPTUAL. NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO COLOMBIANO Y LA INFLUENCIA DEL ENEMIGO

El objetivo de este capítulo es presentar el fundamento teórico del trabajo, aclarar conceptos clave sobre la descentralización y el Estado colombiano que serán fundamentales para el entendimiento del mismo y mostrar el uso de la tipología del enemigo en el discurso.

En la primera sección se mostrará el referencial teórico usado como base para la presente investigación. Este referencial estará dividido en dos, en primer lugar, aquellos autores que hacen referencia a temáticas como el Estado como actor, el neoinstitucionalismo histórico, el poder infraestructural y el cambio gradual institucional, en segundo lugar, autores que en sus textos hacen referencia al estudio de la descentralización.

Para la primera parte se usaron como referencia autores como Skocpol, Evans y Rueschemeyer para justificar la importancia del Estado como actor, a Swaan para entender la interdependencia

social y su importancia dentro del desarrollo de políticas públicas descentralizadas, a Elias para entender el surgimiento del poder del Estado, a North como uno de los principales exponentes del neoinstitucionalismo, a Mahoney y Thelen para entender el cambio gradual institucional y principalmente a Mann, quién será la base para entender el poder infraestructural del Estado dentro del neoinstitucionalismo histórico, como la capacidad del Estado para penetrar en la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo su territorio.

Entonces, para el análisis del desarrollo institucional de la descentralización para el sector rural de esta investigación, se tendrá como telón de fondo el neoinstitucionalismo histórico como herramienta analítica para el estudio del Estado, con énfasis en las capacidades estatales entendidas como el poder infraestructural definido por Mann.

Para la segunda parte, se hizo referencia a autores como, Montecinos quién distingue seis enfoques en la literatura para entender la descentralización: federalismo fiscal, regionalismo, sociológico, nueva gestión pública, politológico y optimismo multilateral. Arretche, quién desmiente los mitos alrededor de las bondades “naturales” de la descentralización. Marques y Faria, quienes establecen que los resultados de la descentralización dependen de múltiples factores. Bichir, que realiza la distinción entre el poder de decisión y el poder de implementación dentro de la descentralización de las políticas públicas. Y Rodden, quién explica que el entendimiento de la descentralización implica analizar las causas y efectos de la distribución de autoridad política, administrativa y fiscal.

La segunda sección, detalla los conceptos más importantes alrededor del Estado colombiano y de la descentralización, conceptos tomados de fuentes oficiales y que serán entendidos a lo largo del texto de tal manera. Los conceptos destacados son: República unitaria, herramientas de la función administrativa (desconcentración, delegación y descentralización), la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, como ley eje para la descentralización en Colombia, municipios como entidad territorial y los tipos de descentralización (administrativa, política y fiscal). Todos estos conceptos sirven para establecer demarcaciones metodológicas que permitan el entendimiento del texto de acuerdo a los límites propuestos.

Por último, en la tercera sección se analizarán dos relaciones muy importantes para entender este texto. La primera es la relación que hay entre las diferentes tipologías de enemigo (político, absoluto, contingente y necesario) dentro del discurso de tres gobiernos distintos y el sentimiento nacional frente al conflicto armado interno, con autores como Cañas y Gallo. La segunda, es la relación de influencia entre el conflicto armado interno y el desarrollo de la

descentralización, con autores como Sánchez y Chacón quienes investigan la relación entre la intensificación del conflicto armado interno y la mayor independencia política, fiscal y administrativa de los municipios, Sanín quien investiga cómo los grupos armados ejercieron presión sobre el sistema político, el gobierno municipal y las élites socio-económicas para favorecer sus intereses particulares y Garay quien bajo su teoría de la Reconfiguración Cooptada del Estado explica como la acción de organizaciones legales e ilegales modifica el régimen político y las reglas de juego.

La conjugación de las tres secciones hará que el lector entienda mucho mejor y más detalladamente los antecedentes históricos y la parte central de la investigación que analiza como tal el poder infraestructural dentro de la descentralización en el sector rural en Colombia. Habiendo dicho esto, se da paso a la primera sección que establece detalladamente el referencial teórico usado para la presente investigación mencionado de manera breve anteriormente.

2.1 EL PODER INFRAESTRUCUTRAL DEL NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO A TRAVÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

La literatura que rescataba el estudio del Estado como actor social y como institución comenzó a tomar fuerza desde mediados de la década de 1970, pero no fue sino hasta 1985 que gracias a Skocpol, Evans y Rueschemeyer, se formalizó esta tendencia de los estudios que tenían al Estado como centro, esto con su trabajo titulado *Bringing the State Back In*, donde analizaron, entre otras cosas, los argumentos sobre la autonomía del Estado y sus capacidades como actor para alcanzar los objetivos de las políticas públicas.

Este último texto, retoma el estudio del Estado como punto central en el análisis del desarrollo de políticas públicas y de cambios en la sociedad, examinando argumentos sobre la autonomía del Estado y sobre las capacidades estatales al momento de implementar políticas públicas, además, los autores acertadamente dejan claro que tanto autonomía como capacidades, vienen y van, no son fijas y no son un patrón, estas dependen del área particular de política pública al cual se haga referencia y del contexto social, económico y político. Estas declaraciones son clave a la hora de entender el sentido de la presente investigación, aquí se toma al Estado como actor central y se tienen en cuenta las capacidades estatales entendidas como el poder infraestructural, en este caso del Estado colombiano para desarrollar políticas públicas por medio de la descentralización en el sector rural.

Así mismo, el papel del Estado, según Skocpol, Evans y Rueschemeyer (1985), es fuertemente influenciado por el contexto histórico en el que se encuentra, para ellos es necesario identificar los patrones de persistencia o no, existentes entre la relación del Estado y la sociedad para explicar los resultados en el desarrollo de las políticas públicas, siempre teniendo en cuenta que estudiar la acción del Estado no significa ni vanagloriar el poder del Estado ni subestimar su eficacia. Estas circunstancias históricas particulares afectan los procesos internos y externos, su estructura, sus capacidades y por supuesto, las políticas públicas.

Particularmente, Evans y Rueschmeyer (1985) explican que “cuanto más un Estado se propone penetrar en la vida social y económica, menos pueden los líderes de las unidades operativas de nivel inferior permitirse actuar simplemente como subordinados”(pág.55), por esto, una acción coherente requiere coordinación entre las diferentes organizaciones estatales, por lo cual se hace necesaria la descentralización, sin embargo, en el momento en el que “la descentralización destruya la capacidad del Estado de actuar coherentemente de forma que refleje objetivos y diagnósticos generales, se pierde el principal carácter de su contribución”(pág.56).

Gracias al resurgimiento del Estado como actor, surgen diversos documentos que se enfocan en el estudio del Estado y en como su ejercicio del poder, por medio de su autonomía y capacidades, afecta la sociedad. Existen tres estudios que vale la pena resaltar:

Swaan (1988), hace una descripción de Estados Unidos y Europa occidental en el siglo XIX, donde muestra cómo fue que estas sociedades modernas resolvieron el problema del tratamiento de enfermedades, a través de la interdependencia social, esta última entendida como aquellos arreglos colectivos, compulsorios y nacionales que los individuos desarrollan para enfrentar las adversidades, ésta es generada por macro procesos de cambio que colectivizan los riesgos sociales, por lo que soluciones individuales se vuelven totalmente insulsas.

Es importante tener en cuenta en este texto, este concepto de interdependencia social, ya que precisamente ese es el fondo que soporta la necesidad no solo de la cooperación necesaria para la descentralización, sino también de la dependencia mutua entre sectores, el desarrollo del sector rural está fuertemente interrelacionado con el bienestar general de la población colombiana.

Según el Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL) (2013), una agricultura correctamente aprovechada realiza por lo menos las siguientes cinco contribuciones al desarrollo:

(i) aporta al crecimiento de la producción y productividad agropecuaria como medio para contribuir al desarrollo económico general; (ii) mejora la seguridad alimentaria abordando los temas de nutrición, inocuidad y bienestar general que demandan los consumidores; (iii) reduce la pobreza y la vulnerabilidad en las áreas rurales, afectadas ahora por la volatilidad y altos precios de los alimentos y el cambio climático; (iv) fortalece la protección ambiental, la sustentabilidad y la protección de la biodiversidad; y (v) mejora el desarrollo territorial, eliminando las grandes disparidades en los ingresos entre áreas urbanas-rurales y rurales-rurales (pág. 30).

Así mismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) (2015) establece que para el caso colombiano, el sector de la agricultura ha sido de importancia clave para la economía, el empleo y las exportaciones. Sin embargo, este aporte ha decaído de un 16,5% en 1990 a un 5,2% en 2013 en términos del PIB y de un 26% en 1990 a un 17,5% en 2013 en términos de empleo, según la OECD este decaimiento se debe principalmente a la influencia del conflicto armado interno (que desde 1940 ha desencadenado un desplazamiento masivo de la población rural y engendrado la producción de cultivos ilícitos), a las pobres elecciones de política pública en el sector, a los profundos desafíos estructurales y a su débil marco institucional.

Esto corresponde a lo planteado por Uribe y Martínez (2017), quienes argumentan que Colombia debe aceptar la gran importancia e influencia que el sector rural y agrario tiene en el país para que pueda haber un desarrollo en él, se trata de reconocer que los campesinos y la población rural sí pertenecen al país y que Colombia es más rural de lo que se cree o representa.

Es así como la historia demuestra que las soluciones individuales carecen de efectividad, porque es inevitable que los riesgos y las adversidades sociales, de una u otra manera terminen teniendo efectos a lo largo de todo el país, por esto, algunos autores, en especial Campo (2014), clasifican este tema como una deuda histórica que el Estado tiene con el campo y que debe ser saldada como elemento esencial para construir la paz. Esta deuda, no solo ha generado fenómenos como el conflicto armado interno en sí mismo, sino también fuertes dinámicas de desplazamiento, incremento de la pobreza, baja competitividad en el sector agrario, entre otros

Siguiendo con las teorías que se enfocan en el estudio del Estado, se encuentra Elias (1993), quien resalta el surgimiento del poder del Estado y establece que este no fue algo planeado, por el contrario fue algo que se fue realizando a ciegas por la creación de una necesidad de mantener un punto “medio” que mantuviera dos monopolios principalmente, el del uso legítimo de la fuerza como medio de pacificación del territorio y el de la tributación para la administración, este “mecanismo regio”, como lo denomina el autor, surgiría como un árbitro entre las partes

en conflicto que mantendría un equilibrio frágil que comenzaría un proceso civilizador en la sociedad.

Así, el autor resalta la necesidad del Estado, lo que resulta útil para justificar porque el foco de análisis de este trabajo es el Estado, no sin antes aclarar que los otros actores involucrados en todo lo referente al desarrollo de las políticas públicas del sector rural son igualmente importantes, como por ejemplo la población rural misma, los grupos al margen de la ley, el sector privado, entre otros, sin embargo, en este trabajo solo se analizará el papel del Estado, ya que es este quién debe proveer las condiciones necesarias, por lo menos en un momento inicial, y su representación en los territorios para poder iniciar un avance en la resolución de los problemas del sector; es el Estado quién tiene como deber dar las herramientas para este desarrollo y sólo a partir de allí es que los otros actores se comienzan a involucrar, esto en términos de la institucionalidad.

Precisamente, para que el Estado pueda brindar dichas herramientas, el neoinstitucionalismo histórico destaca las capacidades estatales, las cuales simplifcadamente son aquellos recursos de diferente índole que el Estado tiene para la implementación de políticas públicas, para el caso de este texto se entenderá la capacidad estatal como el poder infraestructural del Estado, lo cual se detallará más adelante.

Existen cuatro aspectos relacionados a las capacidades estatales que deben tenerse en cuenta: Diseño y gestión organizacional, diseño del sistema político, legitimación y factores culturales y estructurales (FUKUYAMA, 2004). De la misma manera, Skocpol y Finegold (1982) al investigar porque el programa *Agricultural Adjustment Act* de los Estados Unidos durante el New Deal terminó siendo exitosamente institucionalizado mientras que el programa *National Industrial Recovery Act* no, explican que la organización administrativa es crucial, ya que no existe garantía de que las decisiones que el Estado toma pueden ser llevadas a cabo siempre.

Sin embargo, como ya se mencionó, para efectos del presente texto se entenderán las capacidades estatales como el poder infraestructural del Estado. Mann (2006), habla sobre el poder del Estado, a partir de dos vertientes, el poder despótico y el poder infraestructural; el primero se refiere al “abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria e institucional con grupos de la sociedad civil” (pág. 5) y el segundo a “la capacidad del Estado para penetrar realmente en la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (pág. 6), este se deriva de la utilidad

social que sin importar el tiempo y el lugar de las formas de centralización territorial, no pueden suministrar las fuerzas de la sociedad civil por sí mismas.

Además, Soifer (2008), dando una mayor especificidad a lo expuesto por Mann, establece que dentro del poder infraestructural se encuentran tres enfoques distintos:

El primero es un enfoque de capacidades nacionales que considera el poder infraestructural estatal como una característica del estado central y destaca el alcance de los recursos a su disposición para ejercer este poder a través de sus instituciones de control. El segundo enfoque capta el peso del estado y destaca cómo el ejercicio del poder estatal moldea la sociedad que controla, delineando sus efectos sobre las acciones, e incluso las identidades, de los actores sociales. El tercer enfoque se centra en la variación subnacional en la capacidad del estado para ejercer control dentro de su territorio (pág. 236).

De acuerdo con esto, el enfoque que mejor se adecua a la naturaleza de este texto es el de la variación subnacional, ya que para este el Estado no tiene un poder homogéneo sobre todo el territorio nacional, su alcance es distinto dependiendo del territorio y los actores implicados, lo cual a su vez refleja las limitaciones de sus instituciones. De hecho, el mismo Soifer establece que este enfoque encaja muy bien con los textos que abordan la insurgencia y el conflicto interno, lo cual se conecta totalmente con Colombia.

La variación territorial en el poder del estado subyace al surgimiento y la persistencia de la insurgencia colombiana. Las FARC y el ELN se enfrentan a un estado que no ha construido infraestructura significativa en las regiones rurales del país, pero que sigue siendo bastante efectivo en las principales ciudades, y particularmente en la capital de Bogotá (SOIFER e HAU, 2008, p. 222).

Retomando los conceptos planteados por Mann, según Villegas y Espinosa (2012), para el caso colombiano cuando se habla de capacidad institucional se tiene en mente el concepto de poder infraestructural, debido a que las instituciones tienen, en principio, una capacidad de incidencia en la sociedad, pero está condicionada por la existencia de estructuras profundas de tipo cultural, político y/o económico. Para los autores, específicamente en los municipios existe una gran disparidad entre las instituciones y las dinámicas institucionales, especialmente en los municipios afectados por el conflicto armado interno, ya que allí la institucionalidad como la descentralización política y administrativa, los jueces municipales, la democracia representativa, entre otros, debe convivir con los distintos poderes locales, entre ellos los terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares y narcotraficantes, lo que en últimas termina dificultando totalmente la acción del poder infraestructural del Estado.

Entonces, para el análisis del desarrollo institucional de la descentralización para el sector rural de esta investigación, se tendrá como telón de fondo el neoinstitucionalismo histórico como

herramienta analítica para el estudio del Estado, con énfasis en las capacidades estatales entendidas como el poder infraestructural definido por Mann.

Otro aspecto que vale la pena resaltar del neoinstitucionalismo histórico, es la importancia que le da a la historia precisamente, a través del postulado de *path dependence* que se explicará más adelante. Esto es clave, ya que el funcionamiento del sector ha sido fuertemente influenciado por la historia misma de este, de la cual hace parte el conflicto armado interno que se ha vivido en Colombia por más de 50 años, el cual es solo uno de los obstáculos que el desarrollo de la descentralización para este sector ha tenido que enfrentar.

Para North (1990), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, sean estas formales o informales, o más exactamente son las limitaciones ideadas por el hombre que le dan forma a la interacción humana. De esta manera, según el neoinstitucionalismo, las instituciones deberían ser enfrentadas y analizadas de forma central en los análisis concernientes a procesos políticos y sociales. Esta es la definición de institución que será usada a lo largo del texto, para entender la institucionalidad de la descentralización en el sector rural.

De esta manera, es importante resaltar otro concepto clave movilizado por el neoinstitucionalismo, para North (1990) el *path dependence* se refiere a que las decisiones que se toman al interior de una institución tendrán una influencia prolongada sobre la política, por esto es importante comprender la historia política de las instituciones, de esta manera se observa la gran influencia que el pasado tiene sobre el presente y el futuro, lo que implica que decisiones tomadas en el pasado aún hoy siguen afectando las decisiones y acciones que son tomadas en el presente y estas a su vez repercutirán en el futuro, por esto es tan importante conocer el contexto histórico del sector rural y agrario, ya que este ha moldeado totalmente el desarrollo de las políticas públicas.

En Colombia existe una amplia gama de la literatura que da cuenta de la relación de causalidad entre la historia del conflicto armado interno y la del sector rural y agrario ((BEHAR, 1985), (SÁNCHEZ e PEÑARANDA, 1986), (JARAMILLO, MORA e CUBIDES, 1986) , (PÉCAUT, 1988), (LEONGÓMEZ e PEÑARANDA, 1991), (LEGRAND, 1995), (KALMANOVITZ, 1995), (LEONGÓMEZ, 1996), (MACHADO, 2001), (RICHANI, 2002), (MACHADO, 2009), (SIERRA, 2017)).

Según Kalmanovitz (1999) es posible percibir que parte del escaso desarrollo económico y social del país, tiene que ver con la institucionalidad colombiana que guarda una gran

dependencia con el pasado. Lo que posteriormente recalca diciendo que según él, la dependencia de la trayectoria es el aporte más grande que ha hecho el neoinstitucionalismo, al plantear como organizaciones y cambios históricos van construyendo una senda de desarrollo que depende en gran medida del pasado y por lo tanto, es una teoría dinámica que da cuenta del cambio institucional con base en el cambio histórico (KALMANOVITZ, 2003).

Así mismo, Hall y Taylor (2003) muestran que los autores del neoinstitucionalismo histórico también están fuertemente vinculados con una concepción particular del desarrollo histórico, una en la cual la causalidad social depende de la trayectoria recorrida, y de esta manera, intentan explicar cómo las instituciones producen esos trayectos estructurando las respuestas que el Estado le da a los asuntos. Por esto, es histórico no solo por establecer una relación entre el Estado y la sociedad para explicar la creación de instituciones, sino también porque realiza una construcción histórica que implica no solo mirar la historia descriptivamente, sino que conlleva también un análisis de los cambios presentados en ella. Por último, Mendiáz (2004) establece que para el neoinstitucionalismo histórico, “las instituciones no son una variable más, sino que entienden que éstas estructuran la política, dejando una fuerte marca en los resultados políticos, pues moldean las estrategias, definen los objetivos y encarrilan las situaciones de conflicto y cooperación” (pág. 18).

Vale la pena resaltar el texto de Evans, donde corrige la visión ideal que se observaba del Estado y establece que la intervención estatal puede influir positiva pero también negativamente. Así Evans (1996), establece que el Estado posee una función central en lo relacionado con el proceso de cambio institucional, por lo tanto es importante retomar las cuestiones relacionadas a las capacidades del Estado, teniendo en cuenta que sin importar la elección de la política pública está requiere de una institucionalización y unos mecanismos políticos.

Finalmente, y más recientemente se encuentran Mahoney y Thelen (2010) quienes por medio de su teoría del cambio institucional gradual, argumentan que una vez creadas las instituciones, éstas cambian de manera gradual a medida que pasa el tiempo, estos cambios según los autores ocurren generalmente cuando existen problemas de interpretación y aplicación de las reglas ligadas a las instituciones, por lo que se abre un espacio donde los actores hacen uso de esas reglas de distintas maneras, lo que implica que las instituciones siempre son susceptibles a tener cambios, especialmente por tres condiciones: primero, las reglas nunca podrán ser lo suficientemente precisas para abarcar todas las complejidades de la vida real, segundo, los actores enfrentan limitaciones de información y por lo tanto no pueden prever la totalidad de

las situaciones futuras, y tercero, las instituciones siempre se encuentran en suposiciones que usualmente son implícitas.

En esta misma línea se encuentra Rezende (2012), quien argumenta que aunque los elementos exógenos son importantes para ser considerados como factor causal de cambios, es necesario analizar las causas institucionales, ya que aunque se tengan reglas altamente formales, los agentes recrean interpretaciones que abren la puerta a los vacíos de aplicación, teniendo en cuenta siempre que los cambios ocurren de forma gradual.

Después de haber rescatado los argumentos más importantes y que sirven para efectos de la presente investigación de los textos de los mencionados autores sobre neoinstitucionalismo, el Estado como actor, interdependencia social, el surgimiento del poder del Estado, el poder infraestructural y el cambio gradual institucional, se pasará ahora a describir los principales argumentos de los autores relacionados específicamente con el estudio de la descentralización.

Para dar inicio a este tema que se relaciona directamente con la función que tienen las instituciones para implementar políticas públicas, es importante tener en cuenta los argumentos relacionados anteriormente, ya que estos son la base para seleccionar las explicaciones sobre la descentralización de los autores que siguen a continuación.

Para partir con esto, es necesario entender que la implementación de políticas públicas no es simplemente una etapa de un proceso determinado, por el contrario, es un conjunto de acciones complejas y hasta conflictivas, que se complica aún más en aquellas políticas públicas en las que es necesaria la descentralización para su implementación en las diferentes entidades territoriales.

Según Montecinos (2005), en la literatura se pueden distinguir diferentes enfoques que abordan la descentralización, el del federalismo fiscal, del regionalismo, estudios con enfoque sociológico, enfoque hacia la nueva gestión pública, enfoque politológico y lo que se denomina el optimismo multilateral. Los estudios sobre federalismo fiscal asocian la descentralización con la participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con capacidad para generar nuevos recursos. Los estudios sobre regionalismo, relacionan la descentralización con la consolidación de un mecanismo de desarrollo regional, a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión de los gobiernos locales. El enfoque sociológico, asocia la descentralización con la utilidad que esta puede tener en distintos aspectos de la vida social y democrática de los distintos países. El enfoque de la nueva gestión pública considera la

descentralización como un desafío, especialmente para las nuevas reformas de estado de los países de América Latina. El enfoque politológico procura analizar y explicar las causas y consecuencias de la descentralización en América Latina. Finalmente, el optimismo multilateral de algunas organizaciones internacionales, relacionan la descentralización como un principio orientador para el diseño de las políticas públicas, especialmente en los sectores de la salud y la educación.

Sin embargo, sin importar el enfoque es claro que la consecución o el fallo de la descentralización depende de múltiples factores, es por esto que tiene distintos resultados en los diferentes países y hasta internamente en los distintos gobiernos locales, por esto los nuevos estudios sobre la descentralización tienen una perspectiva multidisciplinar, así como las políticas públicas son de carácter multidimensional (MARQUES e FARIA, 2013).

Esto sin dejar de lado que todas las expectativas que existen alrededor de la descentralización no son necesariamente resultados automáticos del simple uso de esta herramienta. Como explica Arretche (1996), el uso de la descentralización no significa necesaria ni directamente mayor democracia, el simple hecho de que algunas políticas sean generadas por el nivel central o nacional no indica una administración más o menos democrática, así mismo, el éxito de algunas medidas descentralizadoras incrementa las capacidades estatales, por lo tanto, el uso de la descentralización no significa necesariamente una disminución de las responsabilidades del gobierno central, realmente significa una distribución selectiva de este poder o responsabilidades por medio de agencias.

Otro punto clave para reconocer según Bichir (2011) es la diferencia entre el proceso de decisión y el proceso de implementación de las políticas públicas, el proceso de decisión se refiere a la relación horizontal de los poderes, mientras que la implementación se refiere a una relación vertical. Por esto, el uso de la descentralización para la implementación de ciertas políticas públicas, no significa necesariamente que se transfiere poder decisorio, sino solo poder para implementar, como ocurre en el caso de las políticas del sector rural en Colombia, estas son decididas por el gobierno nacional, pero son implementadas por medio de agencias distribuidas en las entidades territoriales. Para efectos de este texto se hará énfasis en la acción del gobierno nacional y no de las agencias locales.

Además, según Rodden (2004), un correcto entendimiento de la descentralización no implica una transferencia de autoridad y recursos financieros, sino analizar las causas y efectos de la distribución compartida de autoridad política, administrativa y fiscal. Para entender cómo se

realiza o cómo es posible esta distribución de responsabilidades para el caso del sector rural en Colombia, es necesario aclarar antes algunos elementos básicos del Estado.

Después de haber establecido los argumentos que sirven como referente teórico para la presente investigación, tanto en lo que respecta a los temas del Estado como actor, el neoinstitucionalismo, el poder infraestructural y el cambio gradual institucional, como en lo relacionado con el estudio de la descentralización. Se pasará ahora a la siguiente sección en la cual se establecerán y explicarán los conceptos relacionados con el funcionamiento del Estado colombiano y la descentralización en el país.

2.2 CONCEPTOS IMPORTANTES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL ESTADO COLOMBIANO

En esta pequeña sección, se describirán los principales conceptos sobre los cuales se basa el análisis de esta investigación, es importante tener en cuenta estos conceptos mediante se realiza la lectura del texto, ya que bajo estos se dará la interpretación de la información sobre la descentralización en Colombia. Estos conceptos aclaran algunas funciones que sirven para poder entender desde la función administrativa como el Estado colombiano funciona, para ello se detallan a continuación los conceptos de República unitaria, las herramientas de desconcentración, delegación y descentralización, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como base de la descentralización, los municipios como entidad territorial y los tipos de descentralización.

Según la Constitución de 1991, el Estado colombiano es un Estado unitario, esto quiere decir que:

solo posee un centro de impulsión política y gubernamental, que todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes y está organizado en secciones territoriales (representadas por las entidades territoriales) (DNP, 2011, p. 39).

Además,

Colombia es una República unitaria y tiene como principio la centralización política y descentralización administrativa. En la práctica, este principio se desarrolló ampliamente desde los años 80 del siglo XX y especialmente desde la Constitución Política de 1991. En otros términos, el Estado, en el orden nacional, se reserva el ejercicio de las funciones legislativa y judicial (así como las reformas a la Constitución),

mientras que la función administrativa es compartida con las entidades territoriales, en este caso los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (DNP, 2011, p. 42).

Por definición, las entidades territoriales, son personas jurídicas de derecho público que, dentro de la división general del territorio, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y ejercen, con arreglo a principios de coordinación, concurrencia y solidaridad, las competencias que le sean asignadas por la Constitución y la ley (DNP, 2011, p. 133).

Conociendo esta información, se debe resaltar que las herramientas que la función administrativa tiene para ejecutar sus tareas y atenuar la concentración del poder en Colombia son:

La desconcentración, la delegación y la descentralización; los conceptos en mención están relacionados explícitamente en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 489 de (1998), que puede considerarse como la Ley que rige la organización y funcionamiento de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva o administrativa del poder público (DNP, 2011, p. 49).

Por último, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) o Ley 1454 de (2011), es relevante en este documento porque:

establece las bases para el ordenamiento del país, fortalece la organización del Estado existente y la asociatividad territorial sin crear nuevas estructuras y promueve un nuevo modelo de relaciones Nación-Territorio, es decir, es la Ley por la cual actualmente se rigen todos los procedimientos de descentralización, ya que precisamente uno de sus objetivos es promover la misma, además de propiciar la concertación de políticas entre la Nación y las Entidades territoriales, reconociendo la diversidad, definir el marco institucional para el ordenamiento territorial y servir de instrumento de planificación y gestión del territorio (DNP, 2011, p. 137).

Para efectos de este documento se entenderán los Municipios como la “entidad territorial básica de la organización administrativa y política del país, por ser la que mejor combina la cercanía a las realidades locales de los ciudadanos con atribuciones de gobierno y presupuesto” (DNP, 2011, p. 159).

Habiendo definido los principales elementos del Estado colombiano que sirven a los fines del presente documento, se pasa a diferenciar los siguientes tres conceptos que como ya se dijo previamente hacen parte de las herramientas de la función administrativa en Colombia:

la Desconcentración se refiere al traslado de dependencias del centro a la periferia, la Delegación es la asignación del poder de decisión a una persona o entidad ubicada en un nivel jerárquico inferior y la Descentralización es la transferencia de competencias, funciones y recursos de una escala jerárquica superior a una inferior (PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2011, p. 28).

Así mismo, la Descentralización se divide en tres tipos: la Descentralización Política (Distribución del poder de elección popular de los representantes políticos), Descentralización Administrativa (Distribución o reparto de competencias y funciones) y Descentralización Fiscal (Distribución de parte de los recursos del Estado para el manejo propio) (DNP, 2014).

Antes de continuar, es válido aclarar que la descentralización es una herramienta del Estado, por lo tanto, por sí sola no es ni benéfica ni perjudicial, lo que hace que sus efectos sean positivos o no es el uso que el Estado le da y la influencia que ejercen los actores involucrados.

Para efectos de este trabajo se tendrá en cuenta solo la Descentralización Administrativa, tal y como es entendida por el DNP y la Procuraduría General de la Nación. Así, la descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión, elección, manejo de recursos y responsabilidad desde el nivel central, su vertiente administrativa implica la transferencia de funciones y capacidades con el propósito de incrementar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. Por esto, este tipo de descentralización es considerada como la más compleja, sin embargo, su puesta en marcha no garantiza nada (DNP, 2002).

La Descentralización es una de las herramientas más funcionales que tiene el Estado, especialmente en un país como Colombia con tantas divergencias a lo largo de todo el territorio, el objetivo de su aplicación es que la implementación de las políticas públicas sea mucho más ágil y eficaz debido a que las autoridades locales responden y están más cerca de los problemas y demandas de la comunidad y así la administración nacional mejoraría en su funcionamiento, pues deja de lado una serie de funciones sobre las cuales no está en condiciones apropiadas para desempeñar y se dedica a asuntos más estratégicos, transfiriendo competencias a las administraciones locales (PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2011).

Estos conceptos como se mencionó anteriormente ayudan a entender el funcionamiento administrativo del Estado, por lo menos desde una perspectiva formal, se podría decir que la descentralización debería funcionar al pie de la letra tal y como se describió anteriormente, sin embargo, para el caso colombiano, es importante no dejar de lado la variable del conflicto armado interno y aunque como se explica a lo largo del texto este conflicto en realidad no ha sido el mayor obstáculo para la descentralización, este si ha influenciado de diversas maneras, una de ellas es dentro del discurso político de tres gobiernos distintos y otra es desde lo local, desde la influencia directa en los municipios, ambas se verán a continuación.

2.3 TIPOLOGÍA DEL ENEMIGO Y LA INFLUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN LA DESCENTRALIZACIÓN

Teniendo estos conceptos claros, es ahora importante resaltar una tipología que ayuda a entender las dinámicas de los discursos del Gobierno frente al Conflicto Armado Interno. Esta tipología del enemigo según Cañas, Gallo, et al (2016) se clasifica así: El enemigo político, es reconocido por su contraparte, así como su confrontamiento debido a desacuerdos y competencia por el poder, pero el enfrentamiento está sometido a unas reglas determinadas. El enemigo absoluto, es reconocido como desligado de su humanidad, y por lo tanto no se encuentra dentro de las reglas ni morales ni racionales de confrontación, además, el lugar de enemigo absoluto tiene por condición para su existencia la destitución transitoria o definitiva del lugar de enemigo político. El enemigo contingente, es cualquiera que se relacione con el enemigo absoluto o puede ser tratado con el enemigo absoluto en sí mismo, este tipo de enemigo depende del contexto y los intereses. Y el enemigo necesario, es aquel indispensable para la afirmación y existencia de sí mismo y para mantener cierta estructura determinada. En todo el periodo de tiempo analizado, la interpretación del enemigo por parte del Estado va cambiando, como se irá viendo a lo largo de la investigación.

Esta necesidad del enemigo por parte del Estado tiene diferentes funciones, va desde un simple rival hasta un terrorista, esto siempre para justificar las acciones realizadas contra el mismo, que nuevamente pueden ir desde violencia verbal hasta la tortura física y el uso excesivo de la violencia, todo esto parte de un discurso usado especialmente como herramienta de legitimación y asociación, mientras este discurso avanza la capacidad bélica aumenta.

La construcción del enemigo en el conflicto colombiano tiene una funcionalidad social y política para los diferentes actores armados; es diversa y varía de acuerdo con los intereses, la forma de definirse, la composición, las transformaciones, las estrategias de los actores, así como de los contextos, las coyunturas y el modo como se presentan las relaciones de poder entre los combatientes. La manera como cada actor construye a su enemigo determina, en consecuencia, las estrategias de selección, dominación, control, eliminación tanto discursivas como fácticas (CAÑAS, GALLO, *et al.*, 2016, p. 261).

Según Gallego (2004), estas expresiones intentan la progresiva incorporación de una ideología que con cuya retórica tiene como finalidad justificar las acciones y posiciones de los principales actores. De hecho, según Arévalo (2014), tiene total sentido que el discurso cambie a lo largo de todos estos años de conflicto, ya que ni siquiera sus causales y consecuencias mismas como

la violencia, siguen siendo iguales, éstas han sufrido a su vez transformaciones como respuesta a mecanismos de adaptación a circunstancias históricas específicas.

Dejando claro esto, como ya se ha dicho, el enemigo o como se llama en este texto, el obstáculo del cual se hablará es el Conflicto Armado Interno, por su estrecha relación con el sector rural y para realizar la negación de la hipótesis inicial como se explicó en la introducción del presente texto. Dejando claro que este no es el único obstáculo y posiblemente no el más significativo, pero se reconoce que existen otros obstáculos como la burocracia, los intereses de las instituciones, la articulación entre entidades y la corrupción.

La información anterior hace referencia a la influencia que directa o indirectamente a tenido el conflicto armado interno en el país, por lo menos un ámbito discursivo y político. Sin embargo, este conflicto también ha influenciado directamente los municipios, especialmente aquellos con una alta ruralidad, esta última se describirá con mayor detalle a seguir.

El conflicto ha generado falencias en la aplicación de la descentralización, por medio de la infiltración en el poder público por parte de los actores armados en varios municipios del país (RINDE, 2007). Se podía decir que colateralmente la descentralización abrió ventanas de oportunidad y creo incentivos para que nuevos y viejos actores se articularan con grupos armados, esto no quiere decir que la descentralización sea una mala herramienta, lo que hizo que sus efectos se distorsionaran fue que el Estado no fortaleció la institucionalidad ni su representación en los municipios, especialmente aquellos afectados por el conflicto armado interno, es decir no fue una ejecución correcta que tuviera en cuenta las condiciones particulares del país.

Según Sánchez y Chacón (2005), “el proceso de descentralización creó incentivos a los grupos irregulares para el dominio de lo local a través del uso de la violencia. Dada la debilidad del Estado en lo relativo al monopolio de la fuerza y a la administración de justicia” (pág. 1). Esto transformó el conflicto armado interno en una disputa por el poder local, lo que se tradujo en un incremento de la violencia ya sea para la apropiación de bienes y recursos, para influenciar decisiones políticas y resultados electorales y/o para consolidar su dominio territorial desde lo local. El trabajo estadístico y econométrico de estos autores revela que existe una fuerte relación entre la intensificación del conflicto armado interno y la mayor independencia política, fiscal y administrativa de los gobiernos locales, de hecho, las guerrillas colombianas se convirtieron en uno de los casos más sobresalientes de autofinanciamiento exitoso a nivel internacional.

Desafortunadamente, gracias a la adquisición de estas nuevas formas de dominio e influencia territorial, la violencia especialmente contra los actores políticos se incrementó.

Según datos de la Presidencia de la República durante el período 1988-2001, los grupos armados ilegales asesinaron un total de 70 candidatos a alcaldías, 92 a concejos y 14 a otros tipos de cargos públicos, siendo 1997 el año más crítico con 57 candidatos asesinados, 100 secuestrados y 369 retirados de la contienda electoral por presión de los actores armados. Además, durante este mismo periodo fueron asesinados 131 alcaldes, 461 concejales, 291 dirigentes políticos locales, 214 líderes populares, 185 dirigentes sindicales y más de 550 funcionarios estatales (SÁNCHEZ e CHACÓN, 2005, p. 19 y 21).

Debido a esta mayor cantidad y maniobrabilidad de recursos que la descentralización representaba para los municipios y a la más fácil manipulación de las elecciones departamentales y municipales sea por medios violentos o no, la guerrilla comenzó a obligar a los alcaldes a tomar decisiones favorables en áreas estratégicas, a recibir rentas de los contratos municipales (10%) y a ampliar su base de apoyo a través de la presión sobre el sistema político, el gobierno municipal y las élites socio-económicas, además, para mantener su presencia, a veces ofrecían vigilancia y seguridad contra otros grupos armados a cambio de favores, lo cual se convertiría en los municipios, debido a la falta de presencia del Estado, en una decisión de elegir al actor menos “desfavorable” para tenerlo de su lado. Debido a esto, la autonomía conquistada por los niveles subnacionales en el modelo descentralizador colombiano tuvo efectos diferenciales, dependiendo del grado de implantación de las fuerzas ilegales, de la capacidad regulatoria del estado y de la presencia de mercados legales (SANÍN, 2010).

Podría decirse que la conveniente combinación de más autonomía y más recursos invitó a guerrilleros y paramilitares a hacer nichos dentro del poder municipal, lo que beneficio especialmente a Las FARC-EP, que fue la guerrilla con mayor presencia en las áreas rurales del país y que desde el año en que comenzó la descentralización formal en el país (1991) hasta aproximadamente el año 2002 tuvo un crecimiento exponencial en expansión territorial, pie de fuerza y recursos.

Ilustración 1. Evolución de la actividad de Las FARC-EP 1985 - 2000

Fuente: (SÁNCHEZ e CHACÓN, 2005)

Esta colaboración entre grupos armados y funcionarios públicos del legislativo y el ejecutivo en el nivel central y en el nivel territorial permitió que la Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado (CdE y RCdE) se impusieran en el Estado colombiano, por un lado, la CdE consiste en un tipo de corrupción sistémica, de largo plazo, en el que intervienen no sólo actores legales sino ilegales, por otro lado, la RCdE es:

La acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social (GARAY, 2008, p. 80).

Por esto, el Estado colombiano se tornó en uno de esos casos en que la acción de actores ilegales se convierte en una variable que afecta la formación y el funcionamiento de instituciones formales e informales, lo que también demuestra los efectos de la interpretación de los diferentes actores de las reglas impuestas por las instituciones. Pero lo que razonablemente cuestionan Garay y Albarán (2010), es la razón por la cual no se contempló este elemento (conflicto armado interno) desde el comienzo en el proceso de descentralización, de haberse hecho muy posiblemente se hubieran podido prever algunos escenarios y tomado medidas preventivas, claro esto no significa necesariamente que la descentralización hubiera sido un éxito, debido a los otros obstáculos presentes.

Este tipo de afirmaciones no se realizan para oscurecer aún más el panorama, por el contrario, se trata de conocer y reconocer que este tipo de actores han influido y aún hoy influyen en el panorama institucional, político, social y hasta económico de Colombia. Los argumentos hasta ahora expuestos, demuestran la base teórica y práctica sobre la cual se fundamenta la presente

investigación, a continuación, se detallarán brevemente los antecedentes históricos del sector rural en Colombia, para posteriormente poder entender y analizar de mejor manera el desarrollo institucional de la descentralización para este sector.

En la siguiente sección se hablará sobre los antecedentes históricos del sector rural en Colombia, en principio no se ahondará en la descentralización, ya que esta inició formalmente en 1991, y los antecedentes corresponden a un periodo anterior a esta fecha. Se describirán los antecedentes del sector rural y agrario, donde se podrá observar la influencia que el conflicto armado interno ha tenido en este y viceversa, para luego, detallar la historia del proceso que dio paso a la descentralización en Colombia. Estos antecedentes históricos y su correspondiente análisis, ayudarán a comprender las elecciones hechas para desarrollar este texto explicadas ya en la sección de metodología.

3. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SECTOR RURAL, EL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Este capítulo hace referencia a la descripción de los antecedentes históricos específicamente del sector rural, el conflicto armado interno y la descentralización con una finalidad analítica sobre los *path dependence* que han permanecido a lo largo de la historia de Colombia y que han marcado el rumbo del desarrollo institucional y de políticas públicas.

En esta sección se hablará sobre cómo la historia del sector rural y el conflicto armado interno se fue entrelazando cada vez más y cómo la débil representación del Estado fue intensificando las tensiones del sector. Así mismo, se hablará sobre la manera en la cual el Estado reaccionaba ante los actores armados, pero sobre todo se hablará sobre la alta limitación y violencia política que se vivió durante muchos años en el país.

Por otro lado, los patrones que se podrán ver en estos antecedentes y que es importante recordar para las próximas secciones son: Las mismas políticas públicas año tras año, el papel tambaleante del MADR como institución cabeza del sector, la debilidad del Estado como estímulo del conflicto armado interno, poca atención por parte del Gobierno hacia el sector rural y demasiada en el conflicto, reformas agrarias fallidas y una gran tensión y violencia política.

Al final de la sección se verá, por un lado, como la unión de estos hechos y patrones de una u otra manera forjaron el camino hacia la implementación de la descentralización en el país, no solo en cuanto a su nacimiento como tal sino también en su desarrollo por largos años. Y por

otro lado, se verá como los conceptos planteados en el referencial teórico cobran importancia en la historia que refleja la debilidad del poder infraestructural, la huella de los *path dependence* dentro del neoinstitucionalismo histórico, los pequeños cambios graduales de las instituciones del sector, la interdependencia de este sector con el resto del país, el cambio del conflicto armado como tipo de enemigo y las falsas suposiciones sobre los atributos de la descentralización como herramienta.

Este análisis histórico es muy importante para poder entender las próximas secciones y para reforzar la idea de que a pesar que el conflicto armado interno estuvo siempre presente en la historia del sector rural, este no fue el mayor obstáculo para el desarrollo de la descentralización.

Dando inicio a esta sección se describirán los antecedentes históricos previos a 1991, por esta razón no se ahondará mucho en el tema de la descentralización, ya que esta nace formalmente en el país a partir de 1991. Se verá en esta sección que el Conflicto Armado Interno está directamente relacionado con la historia del sector rural y además que el tema de la violencia y el conflicto han sido mucho más estudiados que el del sector rural y aún más que el de la descentralización.

El interés por estudiar la violencia en Colombia es de larga data, así como lo es el inicio del fenómeno en sí mismo en el país. Según Palacio, Valencia y Sánchez (2002) hasta el año 2000 es posible identificar tres periodos que abordaron la violencia desde perspectivas diferentes. El primero, de 1968 a 1980 que tuvo como objetivo principal caracterizar la violencia y establecer sus causas y consecuencias, allí, los principales argumentos recurrían a elementos como el Estado, los partidos políticos, el problema agrario, entre otros, para dar respuesta a una serie de interrogantes relacionados con la debilidad del Estado y el atraso socioeconómico. El segundo, de 1980 a 1990, aborda la violencia como un fenómeno con varios protagonistas nuevos, incluyendo narcotráfico, paramilitares y autodefensas quienes luchan por el poder, involucrando a la población civil, debido a un Estado cada vez más frágil y deslegitimado y un tejido social realmente fragmentado. El tercero, de 1990 al año 2000, se aleja un poco de ver la violencia directa y comienza a preocuparse por temas como los derechos humanos, el DIH, dinámicas políticas de las relaciones internacionales, la violencia urbana, entre otros.

A pesar de ser visiones distintas, se pueden rescatar algunos puntos que esta evolución logra vislumbrar, el primero es que la violencia actual y la histórica son fenómenos distintos, el

segundo, es que la gran mayoría de la producción de literatura acerca del tema se centra en los actores armados e invisibiliza de cierta manera los otros actores involucrados.

Según Rubio (2004), si bien el tema no ha estado fuera de las investigaciones académicas, existe una falta de reconocimiento de las políticas públicas, una falta de consolidación de escuelas de pensamiento que estudien este fenómeno, ya que la mayoría de esfuerzos suelen ser personales y/o individuales, una falta de investigaciones que no tengan como centro los actores armados, lo que invita a abrir nuevas líneas de investigación, una falta del estudio de un actor fundamental, el Estado, bien sea por su debilidad, por sus acciones, por sus capacidades, por sus monopolios de poder, es decir, este actor puede y debe ser abordado desde diferentes énfasis para el estudio del conflicto armado, y finalmente, hay escasos esfuerzos por estudiar este fenómeno desde una perspectiva regional, bien sea en suma o en articulación con lo nacional.

Existen pocos estudios formales sobre el sector rural, por dos razones principalmente, una cierta falta de interés y la dificultad en la consecución de la información. Además, Suárez (2004) argumenta que temas como la descentralización han sido muy pocos estudiados y aunque hay documentos que resaltan la importancia de la regionalización y las entidades territoriales, son muy pocos los que señalan los elementos y las características que debe tener la descentralización en relación con el sector agrario.

Por otro lado, la Reforma Agraria es un capítulo inconcluso en la historia de Colombia, se le ha dado un trato residual y coyuntural al desarrollo rural en los planes gubernamentales. Según Suárez (2004),

la reforma agraria no se concibió como un proyecto de Estado que comprometiera de manera estable y coordinada las instituciones oficiales, las organizaciones sociales, el sector privado y la sociedad civil y por el contrario se sustituyó por políticas sectoriales y programas de colonización dirigidos a apaciguar las demandas sociales y a modernizar el campo (pág. 167).

Claro está que, así como la violencia histórica no puede ser entendida de la misma manera como la actual, el problema que aquejó desde siempre al sector rural y agrario, la acumulación y distribución de tierras, tampoco puede ser entendido de la misma manera hoy en día. Si bien en el pasado este fue un problema que se reducía a la propiedad y a la cantidad de tierras, que entre otras cosas fue lo que originó el conflicto armado, hoy en día no se trata de cantidad, se trata de una falta de políticas que busquen un desarrollo rural integral, de una alta falta de información sobre la distribución y posesión de tierras, de una restitución de tierras a aquellas personas desplazadas víctimas de la violencia y de una falta de institucionalidad en las áreas rurales.

Según el IGAC y el CEDE:

El país ha utilizado fundamentalmente dos fuentes estadísticas para el análisis de la distribución de la tenencia de la tierra y de la propiedad rural. De una parte, se cuenta con las estadísticas sectoriales, procesadas en las Muestras Agrícolas, las Encuestas Agropecuarias, las Encuestas de Hogares Rurales y los Censos Agropecuarios, y de otra, y en especial desde 1984, los estudios que han utilizado la información del Catastro Nacional (IGAC; CEDE, 2012, p. 45) .

Como se puede ver en la Ilustración 2, en toda la historia de Colombia se han realizado tres Censos Nacionales Agropecuarios:

Ilustración 2 Coberturas de los tres censos nacionales agropecuarios

Año:	1959-1960	1970-1971	2013-2014
Departamentos:	16	20	32 y distrito Capital
Cobertura en Ha:	27,3 millones	30,9 millones	113,9 millones
Número de UPA:	1,2 millones	1,17 millones	2,37 millones
Población étnica:	No	No	Cubre población étnica y No étnica
Parques Nacionales Naturales:	No	No	Cubre población en PNN

Fuente: (IGAC; CEDE, 2012)

La mayoría de estudios realizados en el país incluyendo los tres censos concluyen que el alto y creciente índice Gini representa la falta de resultados de las políticas públicas dirigidas al sector, especialmente a la hora de resolver el problema de la concentración de tierras. En la *Ilustración 3* se evidencia la constancia de este problema a lo largo de los años en el país.

Ilustración 3 Evolución de la distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1970-1984

1960			1970		1984	
	Has.	Propietarios	Has.	Propietarios	Has.	Propietarios
Tamaño en hectáreas						
Menores de 5	955,8	737,3	868,7	678,5	1.147,1	987,9
Entre 5 y 20	1.885,9	225,4	1.835,3	219,3	2.558,5	336,8
Entre 20 y 50	1.957,1	74,6	2.213,8	84,2	3.193,1	136,0
Entre 50 y 200	3.815,5	52,3	4.363,2	60,2	6.430,3	96,6
Entre 200 y 500	2.674,8	11,5	3.036,4	13,2	3.714,3	19,0
Más de 500	4.606,4	4,8	5.054,7	5,4	5.189,7	6,7
TOTAL	15.895,5	1.105,9	17.372,1	1.060,8	22.233,0	1.583,0
Porcentajes						
Menores de 5	6,01	66,67	5,00	63,96	5,16	62,41
Entre 5 y 20	11,86	20,38	10,56	20,67	11,51	21,28
Entre 20 y 50	12,31	6,75	12,74	7,94	14,36	8,59
Entre 50 y 200	24,00	4,73	25,12	5,67	28,92	6,10
Entre 200 y 500	16,83	1,04	17,48	1,24	16,71	1,20
Más de 500	28,98	0,43	29,10	0,51	23,34	0,42
TOTAL	100	100,0	100	100,00	100	100,00

Fuente: (IGAC; CEDE, 2012)

En la previa ilustración se observa una tendencia a la desconcentración entre 1960-1984 y una reversión en la tendencia entre 1984-1996. De hecho, esta cuestión de la concentración de tierras es considerada como ya se ha mencionado previamente, como una de las condiciones para el nacimiento y la persistencia del conflicto armado (CNMH, 2016).

La acumulación de tierras inició en 1850 cuando los terrenos baldíos del país constituían el 75% del territorio nacional, debido a esto, colonos y terratenientes empezaron a adueñarse de estas tierras, los primeros para trabajarla y los segundos para acumularla. Para garantizar la apropiación de las mejores tierras, los terratenientes expulsaron de manera violenta a los colonos, aunque la Ley 61 de 1874, la Ley 48 de (1882) y la Ley 56 de (1905) protegieran a estos últimos, los terratenientes hicieron caso omiso y desde allí se dio inicio a los conflictos sociales y al resentimiento hacia el Estado por la falta de su presencia y papel como mediador (LEGRAND, 1995).

Entre 1880 y 1910 se inició el establecimiento de la industria cafetera, principalmente en Santander, Norte de Santander, Cundinamarca, Tolima, Antioquia y Caldas, con relaciones de trabajo distintas en cada uno, donde predominaba la gran propiedad. Para la época entre 1910 y 1930 se dio la expansión cafetera, época en la cual había una lucha por adquirir derechos de propiedad de las tierras, ya que las leyes mencionadas anteriormente sólo otorgaron legalmente un porcentaje muy bajo de tierras a los colonos campesinos, así mismo, a raíz de la crisis, el comercio cafetero pasó a manos de firmas extranjeras, donde diez firmas dominaban el

comercio de exportación, de las cuales seis eran extranjeras y vendían el 40% de la producción total (MACHADO, 2001).

Es importante saber que desde 1914 hasta 1947 los asuntos agrícolas siempre fueron manejados al lado de los de comercio e industria sin que el Ministerio de Agricultura tuviera una identidad propia. Después de 1920 las inconformidades se incrementaron de nuevo, en parte por la crisis mundial de 1929, pero más que todo por la decisión que tomó la Corte Suprema en 1926, la cual dictaba que la única prueba de propiedad de las tierras de ahora en adelante era el título original; al saber esto, los campesinos comenzaron a actuar, ya que sabían que muchos terratenientes no poseían dicho título, sin embargo, los terratenientes no se resignaron a perder sus tierras, reteniéndolas a la fuerza. Esto desencadenó un periodo de conflictos agrarios, haciendo que los campesinos de las regiones de frontera empezaran a identificarse con partidos políticos de izquierda como la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR), el Partido Comunista de Colombia (PCC) y el Partido Agrarista Nacional (PAN).

Intervenciones como la primera Reforma Agraria o Ley 200 de (1936) considerada como la reforma más importante de Alfonso López Pumarejo, pretendían solventar el problema de la propiedad y las relaciones de trabajo, esta dictaba que, si en el término de diez años no se explotaba la propiedad, ésta revertía automáticamente al Estado, a pesar de esto, por la forma en como fue implementada en realidad benefició a los terratenientes, porque anulaba la decisión de la Corte Suprema de 1926, y por esto la Ley fue interpretada a beneficio propio, lo que no acabó sino que transformó los conflictos.

Aquí, ya se puede observar un *path dependence* en el cual se cobijan ante las instituciones, los terratenientes al saber que la aplicación de las leyes era demasiado débil, por esto ellos ya sabían que podrían infringir la Ley fácilmente, lo cual seguiría afectando en los siguientes años. Otra particularidad importante de observar aquí es que incluso desde antes de existir el Conflicto Armado Interno, el Estado colombiano ya se encontraba en una situación de Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE), que para este entonces no tuvo mucha importancia porque se presentaba solo en los lugares alejados y en los cuales el Estado no tenía mucha representación, pero que posteriormente se iría incrementando.

Es importante resaltar que, en este momento, los conflictos ya no solo eran por la búsqueda de la propiedad sobre las tierras, ahora se le sumaba la violencia y los mecanismos ejercidos por los terratenientes para expulsar a los colonos de las tierras y hacerlos trabajar para ellos como jornaleros.

Para esta época según Machado (2009):

El cambio de régimen conservador a liberal, el surgimiento de líderes como Gaitán y de movimientos obreros y socialistas, el auge económico de los veinte, así como la apertura política del gobierno de López Pumarejo y la movilización de trabajadores de las haciendas hacia obras públicas y su regreso posterior al campo, con una conciencia más amplia sobre sus derechos, conformaron un ambiente propicio para que la protesta campesina se expresara en todo el país (pág. 179).

Posteriormente, el gobierno en su afán de mediar el conflicto promulgó la Ley 100 de (1944), que extendía el plazo de la extinción de dominio a 15 años y algunos aspectos relacionados con la política de parcelaciones. Esta Ley generó todo un retroceso en la legislación agraria, lo que a su vez intensificó el conflicto, de la mano de la Ley 97 de (1946) que se centró en disposiciones básicamente de procedimientos sobre la adjudicación de baldíos.

De hecho, los terratenientes en las zonas de conflicto en Tolima, Cauca y Cundinamarca tenían una guerra constante con los arrendatarios para evitar que estos últimos se adueñaran de las tierras, debido al plazo que había establecido la Ley 200 y posteriormente la Ley 100 (RICHANI, 2002).

Como se puede observar, las contradicciones sociales y políticas se van acumulando poco a poco, las leyes, así como siguen saliendo, siguen siendo quebrantadas por el mismo *path dependence* que siguen teniendo las instituciones. En 1945, los liberales abren su periodo represivo con Alberto Lleras Camargo, el cual se extendería a las próximas dos administraciones conservadoras. Esta política de represión según Kalmanovitz (1995):

Fue desde la ilegalización de los sindicatos y persecución abierta contra el Partido Comunista, la supresión del "hábeas corpus" y el derecho a la vida, hasta la liquidación genocida de las bases electorales rurales del Partido Liberal. La política de violencia toma cuerpo en 1946 en alejados distritos rurales que favorecen electoralmente al liberalismo o están relativamente empatados con el partido opuesto, donde bandas armadas organizadas por los conservadores o la misma policía, se dan a la tarea de expropiar cédulas electorales, a exigir que los amenazados voten por los conservadores, cuando no a asesinar a los hombres y violar a las mujeres del odiado partido contrario (pág. 22).

Esta tensión entre conservadores y liberales, finalmente desencadenó el asesinato de Gaitán (candidato favorito a la presidencia) el 9 de abril de 1948, dando inicio a la mayor época de violencia del país entre 1948 y 1957, violencia en un escenario de sectarismo político que dejaría más de 200.000 muertos y una masiva expulsión del campesinado y acumulación de tierras.

Este contexto de violencia hizo difícil el funcionamiento del Ministerio de Agricultura que recién se había creado por medio de la Ley 75 de 1947, sin embargo, este contexto de violencia recién iniciado en 1948 distrajo la atención del gobierno hacia la política.

La década de los cincuenta se caracterizó por el auge del desarrollo capitalista de la producción agrícola, la violencia partidista, la llegada de las misiones extranjeras para analizar las posibilidades de desarrollo del sector y los primeros pasos de organización pública y privada que reforzaron los ya iniciados con la constitución de la Federación Nacional de Cafeteros en 1927, la Caja Agraria en 1931, el Idema en 1944, la Andi en 1944 y la Federación Nacional de Arroceros en 1948, junto con el Ministerio en 1947 (MACHADO, 2000, p. 14)

En esta época tan fuerte de violencia, el Partido Comunista fue acusado del asesinato de Gaitán lo que lo rezagó aún más y lo direccionó al ámbito rural, esto indica que la resistencia campesina no fue planificada, sino que fue la necesidad de sobrevivir ante las injusticias y el abandono estatal. Es en este periodo en el que comienzan las respuestas violentas por parte de la ciudadanía frente a los excesos del poder público, bien sea a modo de autodefensa campesina o a modo de guerrilla. En este momento se da el primer quiebre de la trayectoria, ya no sería solo quebrantar las leyes, tornarlas a favor y realizar actos violentos selectivos, sino que un grupo de formaría y se enfrentaría de cierta manera al Estado.

Según Leongómez (1996), la insurgencia en Colombia surgió por campesinos para resistir la violencia del Estado, sin embargo, a pesar de estar dadas las condiciones para el surgimiento de la insurgencia, nunca estuvieron dadas para tomar el poder del país. Según el autor, la historia de la insurgencia se puede dividir en tres periodos: emergencia y consolidación (1962-1973), crisis y división (1973-1980) y recomposición y auge (1980-1989).

Hasta este punto, antes de iniciarse formalmente el Conflicto Armado Interno en Colombia, es evidente que el Estado fue un actor fundamental para sembrar y cultivar las fricciones en el campo y de violencia política. Un Estado que se preocupaba más por quien estaba o estaría en el poder, que, por realmente resolver los problemas de raíz, generando aleatoriamente políticas que a fin de cuentas nunca solucionarían nada, sino que serían aprovechadas debido a la debilidad en su implementación y a los vacíos de interpretación. Aquí, se observa claramente la falta de interés por parte del Estado de usar y fortalecer su poder infraestructural, no solo era un tema que no se tocaba y que no estaría en agenda por mucho tiempo, sino que este era demasiado débil frente a los acontecimientos que estaban ocurriendo en el país para esa época.

Esta ola de violencia partidista desembocaría en derivaciones políticas de mayor calado con la conformación de las primeras guerrillas liberales y grupos de autodefensa campesina en los años cincuenta que posteriormente dieron origen a Las FARC y otros grupos armados. Este proceso empezó a erosionar las relaciones sociales en el campo, facilitó una mayor concentración de la propiedad rural, sacó del campo grandes excedentes de mano de obra y fue la base de los procesos de colonización que invadieron las fronteras más allá de la zona andina, especialmente en la Orinoquia, Amazonia, el gran cañón del Magdalena Medio y la zona de Urabá, entre otros. Esta ola colonizadora fue una manifestación clara de la rigidez de la estructura agraria andina para albergar la población rural y garantizarle condiciones dignas de sobrevivencia (MACHADO, 2009, p. 228).

Por esto, logra imponerse un régimen de terror en el campo, la violencia para la expulsión de arrendatarios o campesinos de sus territorios se hace cada vez más grave, esta persecución sistemática desata una creciente resistencia liberal y comunista, la población comienza a huir a los montes para defenderse y posteriormente atacar (KALMANOVITZ, 1995). En este punto sería razonable afirmar que las guerrillas en Colombia nacieron por una justa causa, que posteriormente se hayan corrompido por otros asuntos ya es otra parte de la historia.

La guerrilla en Colombia surgió casi una década antes que la Revolución Cubana, este surgimiento se puede clasificar en tres etapas: 1) el periodo de predominio de la guerrilla liberal (1949-1953), 2) el periodo de preponderancia de la guerrilla comunista (1955-1958) y 3) la emergencia de grupos de diverso signo ideológico tras la Revolución Cubana (1962-1991) (LEONGÓMEZ e PEÑARANDA, 1991).

Es importante recalcar nuevamente, que el precario desarrollo de políticas públicas en el sector y su fallida implementación por falta de poder infraestructural por parte del Estado, son el principio mismo del nacimiento de las autodefensas campesinas que posteriormente se convertirían en guerrillas.

Para la misma época, el régimen gubernamental era cada vez más sesgado, dando paso al golpe militar en 1953 liderado por Rojas Pinilla, un militante del partido conservador, quien adentraría al país en una dictadura militar de 1953 a 1957, periodo en el cual la política agraria estuvo dirigida a intentar solucionar los problemas de productividad derivados de la violencia en el campo, la falta de tecnificación e irrigación de capitales y el inadecuado uso de la tierra.

La posición del Partido Comunista frente a la política del gobierno militar, tenía tres variantes regionales: la del Tequendama, la del sur del Tolima y la del Sumapaz. En la primera se logró impedir la agresión militar y se mantuvo la zona de refugio para los guerrilleros comunistas, en la segunda se vivía en un constante conflicto que evacuó a los comunistas a otras zonas y en la tercera se dio una entrega de armas, aunque el movimiento agrario permaneció cohesionado. Posteriormente hay dos hechos que vale la pena resaltar, el primero la reinserción y desmovilización de algunos grupos armados que termina con la primera etapa de la guerrilla colombiana donde predominaban las guerrillas liberales y el segundo fue el uso de las guerrillas liberales por parte del estado para aniquilar a los comunistas (LEONGÓMEZ e PEÑARANDA, 1991).

Tras la caída de la dictadura de Rojas Pinilla se inició en firme la colonización armada y se dio el Frente Nacional¹ (1958-1974) promovido por los terratenientes y otras facciones de la clase dominante, como una alianza política para poner al Estado bajo su control dentro de un marco legal constitucional. Todo esto bajo un contexto en el cual Colombia tenía una transformación capitalista de la economía rural, donde se daba una mayor concentración de la tierra, menor uso de mano de obra y un estancado sector industrial.

Esta decisión marcó el nacimiento de una oposición armada de guerrillas, gracias a la restricción política que el Frente Nacional representaba, dando vía libre solo a dos partidos (Liberal y Conservador) mediante la represión de los de distinta ideología.

A partir de allí, se da inicio a una tradición de insurgencia en el país, con un nivel relativamente bajo hasta los años ochenta, década en que las mafias del narcotráfico se involucran con fuerza en el panorama nacional, y en los noventa cuando el nivel de cultivos ilícitos en Colombia sobrepasa los de Bolivia y Perú, debido a este crecimiento exponencial de los cultivos, incrementan a su vez los ingresos y con ellos la capacidad militar de los grupos al margen de la ley (KALMANOVITZ, 2005).

El primer presidente del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo tuvo que enfrentar varias crisis desde el inicio de su nuevo periodo presidencial, una de ellas era la situación agraria. Para intentar solucionar esta crisis en 1961 se lanzó la segunda Reforma Agraria o la Ley 135 de (1961), la cual crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), institución que otorgaría los títulos, administraría la reforma agraria e incluso la adquisición, distribución y

¹ Pacto para “frenar la violencia política” entre Conservadores y Liberales, donde dichos partidos se alternarían la presidencia durante dieciséis años (1958-1974).

prestación de servicios de asesoría. Para Berry (2002), el intento de la Ley 135 no alivió la crisis del país agrario, la creación del INCORA se parecía más a la idea de proporcionar un paliativo que una reestructuración y mucho de lo que se hizo fue mal ejecutado.

Otro mecanismo que intentó solucionar la crisis agraria fue la creación de las asociaciones de usuarios, la idea era que estas permitieran a los trabajadores agrícolas participar en los diferentes organismos administrativos encargados de la gestión agrícola, arrancando a los trabajadores agrícolas del dominio de los dirigentes políticos tradicionales. Sin embargo, estas asociaciones se usaron para exigir acciones por parte del gobierno, lo que ocasionó que la reforma agraria dejara de ser un problema técnico a cargo del INCORA para convertirse en un problema político central nuevamente (PÉCAUT, 1988).

Todo esto da cuenta de que las políticas o reformas agrarias planteadas, al momento de aplicarse no correspondían directamente a los objetivos propuestos en el papel, dando paso a que terratenientes y/o políticos manipularan la política a su acomodo mediante los vacíos que estas poseían y los que de por sí ya estaban gracias a la crisis constante del sector rural. Además, porque entre 1948 y 1967 hubo 19 ministros de agricultura, un promedio de uno cada año, lo que da cuenta de la gran inestabilidad que se vivía.

Prácticamente, el desarrollo agrícola e institucional sectorial de Colombia en esta época fue el resultado del vínculo que el país tenía con el gobierno americano; por lo tanto, padecía de poca autonomía técnica y política. Según Absalón (2000), nuestro modelo de desarrollo agrícola fue copiado del exterior y la estructura institucional fue diseñándose a la medida de ello, este origen fue prácticamente una época para experimentar y de aprendizaje institucional, que fue la base para reorganizar institucionalmente el sector 30 años después.

Esta inestabilidad se evidencia paralelamente a la crisis del INCORA cuando comienzan a desarrollarse movilizaciones y protestas de dirigentes agrícolas en contra de la anterior reforma, acusando al INCORA de impulsar a aparceros y trabajadores agrícolas a rebelarse contra los propietarios y que solo el 10% del presupuesto del INCORA iría a la compra de tierras, mientras que el resto se dedicaba a cubrir los gastos de funcionamiento.

Por esto, en 1968 se dio una reestructuración importante que buscaba un modelo basado en la planeación y la racionalidad de lo público, un modelo que terminó desvirtuado por la exclusión política que se vivía en el Frente Nacional, en resumen, se intentó establecer unas bases para

un modelo que suponía el fortalecimiento del Estado, frente a una realidad política y social que lo debilitaba y deslegitimaba.

Debido a esta presión, se da la Ley 1 de (1968), que modifica la Ley 135 de 1961, donde el Estado se comprometía a reconocer la propiedad de la tierra a los que habían explotado sus parcelas por cierto tiempo, gracias a esto en 1970, 40.000 títulos fueron otorgados a los colonos. Sin embargo, estos títulos no serían garantía para resistir las bandas armadas de los terratenientes, esto hizo que los campesinos de estas regiones comenzaran a prestarle apoyo a los grupos guerrilleros. De esta manera, el Estado se enfrenta a una presión aún mayor, por un lado, los colonos invadiendo y tratando de adquirir títulos de tierras que les pertenecieron y, por otro lado, los terratenientes tratando de mantener a toda costa sus grandes propiedades.

En esta época, el partido Liberal decide reunirse con los grupos guerrilleros en Marquetalia donde se acordó propugnar por los siguientes objetivos: libertades democráticas de todos los partidos políticos, libertad para los presos políticos, retiro de los puestos militares en el campo, libre organización para el campesinado, reconstrucción de las zonas afectadas, derecho del partido a elegir sus representantes, devolución de tierras, becas para hijos de campesinos, cedulação de los guerrilleros, entre otros. Luego se firmaron una serie de tratados tanto con liberales como con conservadores, donde lo que las clases dirigentes buscaban era desmovilización y reincorporación de los guerrilleros que negociaran con el gobierno y por otro lado reducir militarmente a quienes no lo hicieran. El Estado no respetó estos acuerdos y el 27 de mayo de 1964 se inició la operación contra Marquetalia por parte del ejército con asesoría de oficiales norteamericanos, encontrándose para su sorpresa con una gran resistencia y un terreno no favorable, por lo que solo hasta mediados de junio con medidas drásticas el ejército pudo tomar control de la población de Marquetalia.

Este ataque es considerado en la historia colombiana como un atroz error por parte de la clase dirigente, que tuvo como resultado la transformación de la autodefensa en movimiento guerrillero. De hecho, autores como Gilhodes (1972) argumentan que, si esta operación no se hubiera llevado a cabo, Las FARC-EP nunca habrían surgido como guerrilla, manteniendo una estructura de autodefensa, lo que quizá habría evitado los más de 50 años de conflicto que vendrían después de esto. Es a partir de este acto, considerado despótico e irracional por los jefes de las FARC, que se configuró al Estado como un enemigo irreconciliable y absoluto. La reacción armada de la insurgencia es descrita entonces como un acto en legítima defensa, o sea que las FARC no se convirtieron en enemigas del Estado por voluntad propia sino por

provocación, según su versión, con esto endilgan la responsabilidad de su ferocidad en el otro y se desentienden así de la responsabilidad sobre las consecuencias históricas de su oposición bélica.

Tras este ataque se reinició la acción guerrillera y nació oficialmente Las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), grupo guerrillero de mayor duración en la historia de América Latina. Luego de las agresiones militares se produjo la formación de nuevas columnas de marcha de campesinos desplazados, la colonización armada continuaba y con ella la expansión territorial, en esta etapa el grupo guerrillero ya tenía un carácter revolucionario que trataba de tomar el poder y en 1966 Pedro Antonio Marín, más conocido como Manuel Marulanda Vélez alias “Tirofijo” asume la comandancia de Las FARC-EP.

Además, según Kalmanovitz (1995) durante esta etapa se desarrollan nuevas organizaciones guerrilleras; la escisión maoísta del PCC conforma el Ejército Popular de Liberación, EPL, como su brazo armado. Y del movimiento estudiantil y orientado por el castrismo surge el Ejército de Liberación Nacional, ELN, que actúa en la región también recientemente colonizada del Carare, en el departamento de Santander y en el Magdalena medio.

Luego, en los setentas surge el grupo guerrillero M – 19 (Movimiento 19 de abril) reclamando que su victoria en las elecciones de 1970 les fue arrebatada por un fraude bipartidista, en el cual salió electo Misael Pastrana, este grupo guerrillero se caracterizó por que sus integrantes eran universitarios, y por lo tanto fue un grupo guerrillero más del ámbito urbano, este grupo es importante porque participó en la Constitución del 91 y algunos de sus ex integrantes hoy son políticos conocidos en Colombia.

Durante el gobierno de Pastrana, las políticas públicas hacia el sector agropecuario se enfocaron en crear concentraciones parcelarias y en aumentar la carga fiscal a los agricultores mediante la creación de un impuesto fijo. También, para esta época se da el Acuerdo de Chicoral², el que significó una victoria más para los terratenientes, generando nuevas ventajas manipulando el propósito inicial del acuerdo. Luego, mediante la Ley 5 de (1973) se crea el Fondo Financiero Agropecuario que solo beneficiaría a la clase media y alta ya que solo se otorgaban créditos a los dueños de propiedades que pudieran responder financieramente por los préstamos. Finalmente, en 1976 se expidió el Decreto 133 que reestructuraba nuevamente el sector agropecuario, sin embargo, en el fondo no hubo un cambio significativo, solo se precisaron

² Reunión entre Liberales, Conservadores y los latifundistas del país para evitar la implementación de una Reforma agraria y la organización campesina

algunas funciones y se reafirmaba el criterio de intervención y de política sectorial activa, prácticamente la reforma de 1968 se mantuvo intacta.

Con el fin del Frente Nacional, se da inicio a una nueva etapa en la historia, que comenzaría por el periodo presidencial de Alfonso López Michelsen (1974-1978), donde se aprueba la Ley 6 de (1975) que extingue la presión reformista para que los terratenientes más atrasados, que oprimían al campesinado por medio de rentas, se deshicieran de los vínculos de sujeción económica. De esta manera, según Kalmanovitz (1995)

Retorna a su marca el péndulo histórico del reformismo, caracterizado por fases relativamente cortas y vacilantes de hacer concesiones a los campesinos, seguida por períodos extensos de políticas represivas y de incentivos tributarios y crediticios para impulsar la modernización de la gran propiedad o para agilizar su arriendo por parte de la burguesía agraria (pág. 231).

Sí alguna vez ha existido una política clara relacionada con el sector, ha sido de orden económico, solo para que las exportaciones de la agricultura y la industria crecieran de forma acelerada, con el único objetivo de evitar una nueva crisis como la que se presentó entre 1956 y 1969. Aunque esto no sea de interés para este texto en particular, se observa que en lo único en lo que el Estado alguna vez ha estado preocupado realmente en el sector, es en lo concerniente a la economía y al comercio exterior, sin embargo, esto también carece de una planeación correcta, ya que Colombia promueve exportaciones y Tratados de Libre Comercio (TLC) pero no fortalece su producción nacional, haciendo que este afán por estar insertado en el medio internacional solo traiga más daños que beneficios a la agricultura del país y se siga arrastrando los problemas que han aquejado al sector desde siempre.

Para Reyes (1987), la violencia en Colombia está íntimamente relacionada con la estructura de la tenencia de la tierra, observando la geografía de los conflictos agrarios y las modalidades de violencia que acompañan a los procesos regionales de configuración de estructuras agrarias. Además, resalta que los conflictos agrarios se ven envueltos dentro de la rigidez e inoperancia de los marcos institucionales que han sido creados para direccionarlos, lo que encauza la energía nuevamente hacia los movimientos guerrilleros.

Posteriormente, durante el gobierno de Julio Cesar Turbay (1978-1982), se incrementa la financiación a agricultores, pero no se habla de ninguna reforma agraria, disminuye el presupuesto del INCORA y se promulga la Ley 35 de (1982) conocida también como Ley de Amnistía, donde el INCORA fue el encargado de la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas.

A partir de 1982, Las FARC-EP asume una nueva estrategia de operar conocida como la NFO, en la cual se desarrollaban un conjunto de guerrillas móviles capaces de actuar sobre un solo frente y dispersarse, esta nueva dimensión del conflicto da inicio a una nueva lógica de guerra para Las FARC-EP orientada de una manera mucho más ofensiva, en la cual hasta se aspiraría al derrocamiento de las fuerzas militares (SIERRA, 2017).

En esta década y durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), surgen innovaciones estructurales en los mercados y transformaciones en las dinámicas de acumulación mundial, por lo tanto, las políticas agrarias pasan a un segundo plano, centrando la atención en políticas de ajuste macroeconómico encaminadas a la globalización y al crecimiento económico (BERRY, 2002).

Luego, en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se promulga la Ley 30 de (1988) que en términos generales tiene como lineamientos: lograr una acción más coordinada de las instituciones gubernamentales; elevar el nivel de vida de la población campesina; simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras a los campesinos, eliminando la calificación de las tierras, y proveer una mayor cantidad de recursos al INCORA para el desarrollo de los programas de su competencia.

El problema institucional no estaba solamente en el sector, era un problema general de la administración pública, específicamente para el sector había una falta de especialización y carencias en la coordinación como principales causas de la ineficiencia en la formulación de políticas sectoriales. Según Machado (2000),

El periodo 1975 – 1988 se caracterizó por el gran deterioro en los aparatos del Estado a todos los niveles. En la esfera sectorial, el Ministerio de Agricultura perdió su capacidad técnica y de gestión y al término de los años ochenta se encontraba con una organización poco eficiente, atrasada en el manejo administrativo, sin capacidad para influir en la política macroeconómica y aún para tomar decisiones acertadas de política sectorial, y por qué no decirlo, burocratizado en su aparato central y en sus entidades descentralizadas (p. 32).

Por ello, se puede decir que aquí el *path dependence* que seguían las instituciones dentro del sector rural y agrario se iba despegando poco a poco de la violencia directa y en realidad se estaba empezando a relacionar más con la falla a la hora de usar el poder infraestructural que el Estado debía tener, lo cual como se verá más adelante se ocultaba con el uso del discurso del conflicto armado como el mayor obstáculo y enemigo.

Además, es importante destacar en esta década de los 80, la influencia que tuvo el narcotráfico; no se ahondará en la descripción de este fenómeno porque no hace parte de los fines de este trabajo, sin embargo, se describirá la relación que este tuvo con el conflicto armado.

Esta relación inicio con el impuesto de gramaje, que era un cobro al cultivo de coca con el propósito de proteger a los agricultores de los paramilitares, pero luego las guerrillas y en especial Las FARC-EP comenzaron a involucrarse cada vez más en esta actividad ilícita, pasando al procesamiento, al punto que desde 2001 el 60% de sus ingresos provenían de esta actividad. Esta nueva fuente de ingreso, aunque con un comienzo tímido en los ochenta, fue uno de los impulsores principales del fortalecimiento en diferentes sentidos de Las FARC-EP (SIERRA, 2017).

Por otro lado, nuevamente en 1989 por medio del Decreto 501 se reestructuró el sector y el Ministerio de Agricultura, el propósito de esta reforma era recuperar la capacidad del Ministerio para formular y ejecutar la política agropecuaria (trabajó que hasta ahora informalmente estaba realizando Planeación Nacional). Sin embargo, quienes diseñaron esta reforma no tuvieron en cuenta algo clave; las nuevas tendencias de globalización que lanzarían al país a la posterior apertura económica que dejarían estas normas obsoletas (MACHADO, 2000).

Hasta este punto podría decirse que los problemas, brechas y rezagos que sufrió el sector rural y agrario no fueron en un principio por la presencia de los grupos armados, fue totalmente por causa de las acciones del Estado que no fueron efectivas a la hora de desarrollar las políticas públicas debidas que terminaron siendo distorsionadas por elites terratenientes, es decir, su poder infraestructural era prácticamente inexistente en este sector, lo que tras el paso de los años, como se observó previamente, hizo que la población rural llegara a tal punto de presión y violencia que formarían sus propios grupos armados que luego se convertirían en guerrillas.

Después Las FARC-EP como grupo guerrillero por distintas causas cambió de rumbo e ideales, lo que lo llevaría a ejercer violencia contra las mismas personas que alguna vez hicieron parte de sus filas; la población rural y campesina. Allí es donde nace el Conflicto Armado Interno colombiano como se conoce actualmente y al que se hace referencia en este documento.

Así mismo, se encontró que desde 1987 ya se daban visos de la llegada de la descentralización en todo el país, ya que para esta época la descentralización ya era usada en el sector rural,

Comenzando por la reordenación de competencias entre los niveles centrales y regionales, dándole a los municipios responsabilidades como la prestación del servicio de asistencia técnica a pequeños productores a través de la constitución de las UMATA. La descentralización que en

principio se concibió como un reordenamiento típicamente territorial, se redujo a una transferencia de recursos y competencias; pero rápidamente se concibió como un reordenamiento institucional que comprometía a todos los niveles de la administración pública. Pocas entidades públicas del sector avanzaron en serio en la descentralización, el ejemplo más notorio de ello lo constituye el centralismo del INAT y el INCORA y las dificultades de la Caja Agraria para descentralizar realmente su sistema de toma de decisiones y aprobaciones de créditos en las oficinas locales y regionales. Quizás entidades como el Fondo DRI avanzaron rápido en la descentralización del sistema de cofinanciación con la creación de las UDECOS y CODECOS y la creación de comités municipales para la elaboración de proyectos y definición de prioridades. CORPOICA mantuvo programas muy centralizados e hizo intentos importantes para manejar decisiones de inversión en investigación a través de comités regionales con participación de los agricultores y gremios (MACHADO, 2000, p. 41).

Es decir, el sector rural es de los sectores en los que la descentralización se ha usado desde hace más tiempo, lo cual personalmente resulta sorprendente porque de esto no se habla mucho en la literatura, son realmente pocos los textos que se dedican a estudiar el desarrollo institucional del sector, por esto son tan importantes los documentos oficiales y el análisis que de ellos pueda derivarse. Después de este resumen histórico que inevitablemente entrelaza las historias del sector rural y del conflicto armado interno, pero que, además, nos da un abrebocas de como la institucionalidad de la descentralización en el sector rural, en realidad no seguía un *path dependence* relacionado con el Conflicto Armado Interno que aún no era considerado como un enemigo valioso por parte del Estado, sino con un poder infraestructural inexistente o mal ejecutado. Se pasará ahora al grueso del desarrollo de la investigación que sin lugar a dudas será entendido de mejor manera gracias a las secciones previas.

4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

En este capítulo, se analizará el desarrollo institucional para la descentralización en el sector rural de Colombia, analizando cómo ha sido este proceso para el periodo comprendido entre los años de 1991 y 2016, donde a lo largo se observará la evolución del *path dependence*, el poder infraestructural del Estado y el tipo de enemigo que el conflicto representaba, esto dividido en tres secciones o periodos de tiempo.

4.1 DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR RURAL

Este capítulo representa el punto central de esta investigación, capítulo que, a pesar de su importancia, necesita del entendimiento de las secciones previas, para poder comprender de mejor manera las dinámicas de la descentralización en Colombia, específicamente para el sector rural.

Para una mayor comodidad y facilidad de comprensión, la explicación del desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural será dividida temporalmente en tres periodos, de 1991 a 2002, de 2002 a 2010 y de 2010 a 2016. Esta división se realizó por que, al buscar y analizar la información, se observó que había cambios marcantes en lo que respecta a este desarrollo institucional y al manejo de la descentralización por parte del Estado.

Sin embargo, antes de dar paso al primer periodo de tiempo, se intenta entender realmente cual es la relación entre el Conflicto Armado Interno y la descentralización, se explicó levemente esta relación en el capítulo 2, sección 2.3, pero aquí se verá más detalladamente y con cifras reales de indicadores, así mismo, ya se explicó específicamente la relación entre el sector rural y el conflicto armado, en el capítulo 3 correspondiente a los antecedentes históricos. Pero faltaba aún ver en más detalle la influencia del conflicto armado interno con la descentralización, la cual es el real foco de esta investigación, como ya se ha indicado anteriormente.

Para poder analizar esta influencia se realizó una comparación de dos índices, uno enfocado en el conflicto armado interno y otro en la descentralización, se comparó el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) y el Índice de Desempeño Municipal (IDM) para el periodo comprendido entre el año 2002 y 2013. Gracias a esta comparación se pudo encontrar que, si bien el conflicto armado sí ha tenido influencia en el desarrollo de la descentralización, sobre todo en los municipios rurales, este no ha sido el mayor obstáculo, lo que es totalmente compatible con el objetivo de esta investigación, que es negar aquella hipótesis inicial.

Lo que esto significa es que el conflicto armado sí está dentro de la lista de obstáculos para la descentralización, pero no es el mayor, por el contrario, se deja ver una vez más el débil poder infraestructural que el Estado colombiano tiene. Es decir, el problema raíz y el medio que utilizan actores pertenecientes al conflicto armado para influir en la descentralización, es la debilidad del poder infraestructural.

Luego de esto, se da paso a las secciones correspondientes a cada periodo de tiempo. El periodo entre 1991 y 2002 da cuenta del inicio oficial de la descentralización en Colombia y con ella las primeras adaptaciones y resultados en el país a causa de su implementación. Por ello, esta sección explica las causas y el proceso con el cual la descentralización inició oficialmente, como varios presidentes fueron viendo la necesidad de la descentralización en un país como Colombia y aún más dentro del sector rural, como se fue acomodando o proponiendo la distribución de funciones y recursos, cuáles fueron los esfuerzos generales e institucionales que se hicieron dentro del sector rural en pro de la descentralización y cuáles fueron los primeros resultados y dificultades que la implementación de la descentralización en Colombia tuvo.

Siguiendo con eso, se inicia el segundo periodo (2002 – 2010) en donde a raíz de las dificultades presentadas en la implementación de la descentralización se da un retroceso y/o estancamiento de esta. En este periodo de tiempo, el expresidente Uribe intentó re centralizar varios brazos de la descentralización e implementó específicamente en el sector rural el programa Agro Ingreso Seguro que posteriormente desencadenaría el mayor escándalo de corrupción que este sector haya tenido; de acuerdo a esto, este periodo fue bastante crítico para el desarrollo institucional y general de la descentralización en el sector rural.

Por último, el tercer periodo (2010 – 2016), representa nuevamente un cambio total en las dinámicas de la descentralización donde se le da una nueva oportunidad a su implementación, reforzando el papel de los departamentos y municipios, realizando modificaciones legislativas importantes y se re plantean las políticas públicas del sector rural en torno al desarrollo de la descentralización.

Dicha está breve descripción de lo que se tratará en este capítulo, se da paso a esta primera sección que inicia retomando un poco el tema histórico. El año de 1991 marca la diferencia en el país por varias razones, entre ellas porque a partir de este año la dinámica del Estado y del país cambia gracias a una nueva Constitución, derivado de esto se da el inicio oficial de la descentralización en el país y las dinámicas del conflicto armado interno cambian, al volverse el objetivo principal, fortalecer su estructura y dirigir operativos militares con el fin de tomar el poder, especialmente a partir de 1998 gracias a los cuantiosos recursos del narcotráfico.

Hasta aquel momento los problemas no se habían solucionado ni a nivel económico, ni político o social. Se ha progresado en algunos pocos aspectos, sobre todo económicos, lo cual se encuentra normal después del transcurso de tantos años, pero no se está muy lejos del problema con el que se comenzó, según Kalmanovitz (1995) para esta época

la desmovilización de varias organizaciones político-militares de izquierda, como el M-19, el EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Quintín Lame no han sido acompañadas por el desmonte de los grupos paramilitares, con algunas excepciones regionales. Al mismo tiempo, los dos grupos guerrilleros mayores, las FARC y el ELN, controlan amplias regiones del país de frontera y entran en un complejo proceso de negociación con el Gobierno (pág. 42).

En general, en los noventa predomina el criterio de especialización de las entidades del sector, por ello las acciones quedan distribuidas así: FINAGRO (financiación), Municipios (asistencia técnica), CORPOICA (investigación y transferencia), ICA (sanidad y controles), INAT (adecuación de tierra) e INCORA (reforma agraria).

Por otro lado, en 1991, con la nueva constitución y el inicio oficial de la descentralización, si bien Las FARC-EP habían tenido aproximaciones hacia la paz con los presidentes Belisario Betancur y Virgilio Barco, la opción del conflicto siguió siendo la mejor para ellos. Bajo tal contexto, Las FARC-EP siguió creciendo militar y financieramente concentrando sus frentes en zonas cocaleras para recibir los beneficios económicos de las mismas.

El mandato de Ernesto Samper (1994-1998) marca el regreso a las políticas sectoriales como complemento de las decisiones macro. Dentro de los objetivos de estas políticas se planteaba la adecuación de tierras, la titulación, la capitalización, la dotación de recursos y las políticas de reactivación. Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) el tema central fue el de la competitividad y el acceso a mercados externos e impulsó las cadenas productivas. Durante su gobierno, el INCORA seguiría a cargo del programa de reforma agraria, pero la asistencia técnica y la financiación estarían a cargo de otras instituciones. Se plantea el mejoramiento financiero, el aumento del crédito y el acceso a recursos de financiación. En general, la óptica sobre la que se mueven los programas es la de la eficiencia, la productividad y la competitividad, con lo que se descuida la solución de problemas estructurales y la distribución equitativa de los recursos. La reforma agraria se sustituye por programas asistencialistas de corto plazo y alcance (SUÁREZ, 2004, p. 204).

Para Machado (2002), Colombia fracasó en los intentos por realizar una reforma agraria, para el autor las reformas agrarias o los intentos de reforma se han caracterizado por su inestabilidad, el manejo coyuntural y la carencia de una visión estratégica de largo plazo del sector agropecuario y rural, además, no fueron el resultado de un cambio en la sociedad, sino que fueron un modelo que privilegiaba la agricultura comercial por encima de la economía campesina y el desarrollo rural integral.

Por otro lado, según Gonzáles, Bolívar y Vázquez (2003) citados por Rubio (2004),

las FARC han transitado por tres temporalidades: una tradicional (con características telúricas), una moderna (marcada por la exclusión social y la integración a la modernidad) y una posmoderna (que

articula a las FARC con el mundo globalizado a través del negocio del narcotráfico). Así mismo, para los autores el comportamiento de esta organización guerrillera puede verse a través de seis períodos. El primero (1966-1977) describe a una guerrilla partisana de lento crecimiento, ubicada en las antiguas zonas de autodefensa campesina y subordinada al Partido Comunista. El segundo (1977-1983) indica el paso de una guerrilla defensiva a una ofensiva, de ahí los planes de expansión de la Séptima Conferencia de las FARC. El tercero (1984-1987) narra las tensiones internas por la premisa de combinar todas las formas de lucha, el proceso de paz, la apuesta política de la Unión Patriótica (UP) y la reacción de extrema derecha. El cuarto (1987-1990) analiza el sedentarismo de las FARC a raíz de la tregua que pactó con el Gobierno Nacional, su fortalecimiento interno, paralelo a las negociaciones de paz, y su autonomía con respecto al aparato político. El quinto (1990-1993) indica la constitución de un movimiento político clandestino inspirado en el bolivarianismo y su decisión de pasar de la guerra de guerrillas a la de posiciones. Y el sexto (1994-1998) desarrolla, aún más, la idea de una guerra de posiciones³ (pág. 23-24).

Además, para Rangel (1999), Las FARC-EP han usado satisfactoriamente tres estrategias que le han permitido perdurar en el tiempo y el territorio. La primera es la militar, esta se caracteriza por el continuo desdoblamiento de los frentes, donde “mediante una doble estrategia de expansión territorial; de forma centrífuga, que busca extender la confrontación hasta los lugares más apartados del país y cuyo propósito es dispersar la acción de las fuerzas militares y centrípeta, que concentra su actividad en las zonas de muy alto potencial desde el punto de vista económico, político y estratégico” (pág. 31). La segunda, la política, se caracteriza por el avanzado uso del poder local a través del clientelismo armado, esto es lo que distorsiona la democracia y obstaculiza el proceso de descentralización. La tercera, es la económica, y se caracteriza por una buena estrategia financiera de largo plazo, especialmente después de 1990.

Para Ferro y Uribe (2002), la estrategia económica especialmente, permite una independencia de fuentes externas y distribución de los recursos entre sus frentes, lo que hace que se dé un aprovechamiento colectivo de los ingresos.

En esta misma línea, Kalmanovitz (2005) argumenta que el gran éxito de Las FARC-EP ha sido en gran parte debido a su estrategia militar, con la multiplicación de frentes a partir del desdoblamiento de los existentes.

La estrategia militar de Las FARC-EP los llevo a ubicar doce frentes guerrilleros en la cordillera oriental, conformar ocho bloques de frentes y acumular un total de cuarenta y ocho frentes con una fuerza de veintiocho mil hombres. Este grupo guerrillero pasó de tener alrededor de 32 frentes y 3.500 soldados en 1986 a tener más de 60 frentes y 14.000 combatientes en 1996, llegando en el 2000 a un número cercano

³ Lugares estratégicos en el territorio

a los 16.500 combatientes, esto hizo que pudiera ejercer cada vez mayor presión sobre la población civil para financiar y mantener su organización (p. 9).

El uso de estas estrategias permitió que Las FARC-EP fuera reconocido como el grupo guerrillero más importante en Colombia e hizo que este perdurará por más de 50 años, con una adaptación y movilización constante.

A pesar de todo esto, la cuestión primordial aquí es entender cuál es la relación del Conflicto Armado Interno con la descentralización, se ha explicado en secciones anteriores la relación entre el sector rural y el conflicto, pero no explícitamente la de este último con la descentralización, que es el real foco de esta investigación y que se explicará a continuación.

La principal relación o resultado que generó la confluencia de estos dos fenómenos, se puede llamar Clientelismo Armado; la guerrilla y el conflicto mismo se convirtieron en un factor generador de corrupción e ineficiencia de las administraciones locales, drenando recursos públicos dirigiéndolos hacia su propio uso u aprovechamiento. El impacto en la vida municipal que generaron la descentralización política, fiscal y administrativa dinamizó la vida política multiplicando las posibilidades de acción no solo para los municipios, sino también para los grupos guerrilleros.

Podría decirse que la municipalización cambió sin retorno al país y también a los grupos guerrilleros. Al país, porque la administración pública y los procesos democráticos ya no volverían a ser los mismos con la descentralización; a los grupos guerrilleros, porque al ubicar la influencia municipal como uno de sus principales focos de acción, sus estrategias, sus objetivos y sus formas de acción ya no podrán ser los mismos de antes. Lo cual les abre grandes oportunidades, pero igualmente los somete a grandes amenazas, centrar el interés en los municipios y, en particular, en los municipios con importantes recursos económicos que administran con autonomía, les ha permitido concentrar el esfuerzo en ampliar su influencia y su radio de acción hacia zonas neurálgicas para la estabilidad y el desarrollo del país por su alto potencial económico, con lo cual su capacidad desestabilizadora se fortaleció enormemente (RANGEL, 1997, p. 55).

Para ese entonces, lo ideal hubiera sido que, así como la guerrilla hizo del ámbito municipal su escenario base, el Estado hubiera tomado al municipio como el espacio para estructurar y desarrollar una estrategia usando su poder infraestructural no solo para confrontar al conflicto, sino también para fortalecer su representación, no solo en materia militar, sino también político, económico y social, de haberse hecho esto muy posiblemente el escenario de la paz no se hubiera tardado 20 años más aproximadamente.

En este texto se realizará la comparación del Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) y el Índice de Desempeño Municipal, ambos desarrollados por el DNP para la mostrar cómo se relacionaban el conflicto y la descentralización, por medio del espacio libre que daba el débil poder infraestructural.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2016) aunque el conflicto armado interno no ha afectado de forma uniforme en todo el país, ni en extensión ni en intensidad, este ha contribuido seriamente a incrementar las brechas entre regiones, entre campo y ciudad y entre grupos poblacionales, es evidente que los municipios que históricamente han sido más afectados por el conflicto armado interno presentan mayores rezagos tanto a nivel económico, como social y político, lo que conlleva a que en estos territorios se presente una “alta pobreza rural, economías ilícitas, baja capacidad institucional y una menor presencia del Estado ” (p. 3). Esta relación entre la ruralidad y el IICA se puede observar en el *Gráfico 1*.

Este índice clasifica la intensidad del conflicto armado para cada municipio desde el año 2002 al 2013, a partir de las siguientes seis variables: acciones armadas, homicidio, secuestro, víctimas de minas antipersonal, desplazamiento forzado y cultivos de coca, estas fueron escogidas por ser las más representativas de las dinámicas del conflicto armado en Colombia y además disponer de información de calidad y proveniente de fuentes oficiales. De acuerdo al número que arroje el índice, se le asigna una categoría de acuerdo a la *Tabla 1*.

Tabla 1 Categorías IICA

Categoría	Min	Max
Bajo	0,000016893	0,006462192
Medio Bajo	0,006508814	0,019083710
Medio	0,019130783	0,031455316
Alto	0,031885277	0,056711815
Muy alto	0,057309195	0,223265469

Fuente: Elaboración propia con base en (DNP; CONPES, 2016)

Cabe aclarar que como las cifras de este índice son asignadas por municipio, para sacar la cifra para cada departamento se realizó un promedio de los índices para cada municipio de cada departamento, esto para posteriormente poder compararlo con el IDM y realizar el análisis correspondiente. Ahora, lo que el gráfico muestra, además del Índice para cada departamento y su correspondiente categoría, son los departamentos clasificados como rurales y los clasificados

como urbanos, y como se correlaciona dicho índice con el tipo de departamento, aquellos con contorno resaltado son lo que poseen los más altos índices según el IICA.

Gráfico 1 Índice de Incidencia del Conflicto Armado 2002 – 2013 (Promedio departamental)

Fuente: Elaboración propia con base en (DNP; CONPES, 2016)

De acuerdo con el gráfico se puede observar que los departamentos con mayor IICA son rurales, por lo tanto, sí existe una correlación directa entre la ruralidad y los lugares de mayor incidencia del conflicto, lo que constata la explicación de los antecedentes históricos. Según el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) desarrollado por el DNP (2016), el 88% de los municipios con alta y muy alta incidencia del conflicto tienen una alta ruralidad.

Así mismo, la OCDE (2015) muestra que fenómenos como:

la mala gestión de la tierra, las reformas fallidas a la tenencia de la tierra y el conflicto armado interno de larga data estrechamente relacionado con el tráfico de drogas, han afectado profundamente la evolución y el desempeño del sector agrícola colombiano (pág. 28). Además de un ciclo de disputas, que se refuerza mutuamente en relación con la tenencia de la tierra y el fracaso de los sucesivos gobiernos para abordar la reforma agraria durante varias décadas han debilitado el sector considerablemente durante un largo período (pág. 29).

Estas disparidades entre regiones y entre lo urbano y lo rural, se derivan por la geografía, la historia, incluyendo el conflicto armado interno y el modelo de desarrollo económico del país (OCDE, 2014). Debido a esta fuerte influencia de la historia y del conflicto armado interno, el Estado se ha visto en la tarea de realizar continuos ajustes institucionales, entre ellos la descentralización, sin embargo, el MADR ha perdido su rol como rector de la política, asumiendo la ejecución de programas y funciones de otras entidades, algunas aún existentes y otras ya liquidadas o en proceso de liquidación, lo que generó una mala distribución de los recursos, que a su vez provocó que las entidades del sector tuvieran poca operatividad y articulación en los diferentes niveles (nacional, departamental y municipal) (DNP, 2014).

Sin embargo, el hecho de que los departamentos rurales sean los que más han sido afectados por el conflicto armado interno no indica directamente o por sí solo que estos tengan un mal desempeño institucional o que la descentralización no haya tenido los efectos esperados. Por lo tanto, se corrobora que dichos efectos esperados de la descentralización como mayor democracia, incremento de las capacidades estatales y/o una disminución de las responsabilidades del gobierno central, no ocurren de manera automática, y aún menos en departamentos rurales de un país como Colombia.

Esto se puede comprobar por dos vías. La primera, en la cual no se profundizará, es una investigación plasmada en el texto “La debilidad institucional de los municipios en Colombia” en donde los autores evalúan el desempeño de los municipios y lo correlacionan con los índices de ruralidad del PNUD, dando como resultado una correlación positiva. La segunda, es la que

se va a realizar propiamente en este texto en el que se compara el IICA con el Índice de Desempeño Municipal (IDM), distinguiendo los departamentos rurales y los urbanos, al final se concluye que efectivamente si existe una relación entre la incidencia del conflicto armado y el desarrollo de la descentralización en los departamentos.

El trabajo realizado por Villegas y Espinosa (2012) evalúa cuatro dimensiones del desempeño institucional de los municipios en Colombia: la gestión administrativa, evaluada por medio del IDM elaborado por el DNP (explicado en detalle más adelante), la provisión de justicia medida a partir del nivel de eficacia del sistema penal entendido como la relación entre el número de condenas por homicidios y el número total de homicidios ingresados al sistema, la protección de la propiedad medida en la cantidad y la calidad de la información catastral en los municipios mediante el nivel de actualización del catastro rural y la rendición de cuentas, mediante el índice de gobierno abierto creado para vigilar y controlar el cumplimiento de normas anti corrupción por parte de las entidades públicas. Al final los autores demuestran que las cuatro dimensiones están correlacionadas con el Índice de Ruralidad calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo cual indica que la mayoría de los municipios que tuvieron un desempeño más bajo en estas cuatro dimensiones pertenecen a las áreas rurales del país⁴.

La conclusión de las investigaciones de los anteriores autores se corroborará en el presente texto confrontando el IICA con el IDM, esto comparando el gráfico anterior y el *Gráfico 2* presentado a continuación.

El IDM realizado por el DNP desde 2005 hasta 2014 (5), evalúa el desempeño de los municipios a partir de 4 variables: la eficacia, la eficiencia, los requisitos legales y la gestión administrativa y legal, de acuerdo a esto realiza un ranking y clasifica por categoría, tanto para municipios como para departamentos. Estas categorías se asignan de acuerdo al índice, como se observa en la *Tabla 2*.

⁴ Para mayor información ver el texto “La debilidad institucional de los municipios en Colombia” de Villegas y Espinosa, 2012.

Tabla 2 Categorías IDM

Rango de cumplimiento	Categoría
80 y +	Sobresaliente
70 – 79	Satisfactorio
60 – 69	Medio
40 – 59	Bajo
40 y -	Crítico

Fuente: Elaboración propia con base en (DNP, 2006) (DNP, 2010) (DNP, 2014)

Como existe un índice para cada departamento en cada año, para poder realizar el gráfico se calculó un promedio de los índices de cada departamento en cada año para poder obtener una cifra acumulada para el periodo entre 2006 y 2014. Los departamentos están con color diferenciado para rural y urbano como en el Gráfico 1, así como los de departamentos con contorno resaltado, esto para poder comparar y analizar ambos gráficos.

Gráfico 2 Índice de Desempeño Municipal 2006 - 2014 (Promedio departamental)

Fuente: Elaboración propia con base en (DNP, 2006) (DNP, 2010) (DNP, 2014)

De este gráfico se puede decir que, de los 32 departamentos más Bogotá, más de la mitad se encuentran clasificados en desempeño medio y bajo, de los cuales la mayoría corresponden a departamentos rurales.

Analizando ambos gráficos, se pueden obtener interesantes conclusiones, pero quizá la más importante para efectos de esta investigación, es que el conflicto armado sí ha tenido influencia en el desempeño institucional dentro de la descentralización, pero esta no ha sido tan relevante como se planteaba en la hipótesis inicial de este texto, esto ayuda a negar la misma, lo que refuerza el objetivo de este trabajo.

Esto se puede corroborar ya que los departamentos con más alto IICA con contorno resaltado, son en su mayoría departamentos con un desempeño medio, lo cual indica dos cosas, por un lado, como ya se dijo que el conflicto armado sí ha influido de cierta manera en la descentralización, pero por otro, que no ha sido el único ni el más importante, ya que departamentos como Casanare con un alto IICA tienen un alto IDM o por el contrario departamentos como Guainía con un bajo IDM tienen un bajo IICA⁵.

Lo que esto significa y a modo de cierre de esta sección es que el conflicto armado interno sí se encuentra dentro de los obstáculos para el desarrollo de la descentralización, pero no es el más influyente. Gracias a esto, se ve más claramente el débil poder infraestructural que el Estado colombiano ha tenido, no solo en la comparación de los gráficos, sino también en la investigación de Villegas y Espinosa de la cual se habló anteriormente.

En otras palabras, el problema raíz y, por lo tanto, el medio que utilizan los actores del conflicto armado interno para influir en la descentralización; es el débil poder infraestructural del Estado. En la siguiente sección que abarca el periodo entre 1991 y 2002 se verá como la descentralización se fue construyendo sobre estas bases tambaleantes del poder infraestructural y cuáles fueron sus primeros resultados y falencias en términos de desarrollo institucional.

⁵ IICA: Índice de Incidencia del Conflicto Armado. IDM: Índice de Desempeño Municipal

4.1.1 EL INICIO OFICIAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN (1991 – 2002)

Después de haber mostrado y explicado los argumentos que van negando la hipótesis inicial y que por lo tanto cumplen con el objetivo de esta investigación, se mostrará en esta sección una descripción analítica sobre el comienzo del proceso descentralizador en Colombia que posteriormente se irá entrelazando con la historia del desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural. Todo esto, para poder identificar cuáles han sido los cambios graduales institucionales que ha tenido este desarrollo a lo largo de la historia.

Según Blanquer y Fajardo (1991), quienes fueron los primeros en realizar un balance del comienzo del proceso descentralizador colombiano, nació por una necesidad de relegitimar al Estado, hacer más eficiente la prestación de los servicios a su cargo y canalizar el descontento social que se vivía en la época, como bien se describió anteriormente. Además, el atraso de los gobiernos locales y la reducida presencia del Estado se constituía a su vez, en un elemento que estimulaba el conflicto interno, tanto en forma de protestas ciudadanas como en el desarrollo del conflicto armado.

Así mismo, Gaitán y Moreno (1992) quienes también evalúan la descentralización antes de la Constitución de 1991, especialmente los asuntos políticos y fiscales, aclaran que no existe una correlación simple y directa entre descentralización y democracia, además advierten que existe en el campo un cierto *fetichismo institucional*, es decir una creencia de que con solo cambios normativos se logrará el desarrollo sin necesidad de modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La producción académica que investiga la descentralización, por lo menos hasta 2003, se ha centrado en evaluar políticas en marcha, a través de las cuales han destacado problemas y propuestas. Sin embargo, existe un consenso sobre el tema, en el cual argumentan que, de los mayores errores de este proceso, fue haber descentralizado sin tener claro el ordenamiento territorial del país como telón de fondo. Además, según Rubio (2004) en la producción académica reina un silencio en general que relacione o analice la descentralización en relación con el sector rural.

De los contados trabajos que relacionan la descentralización con el sector rural, cabe resaltar el de Echeverri (1996), quien critica el modelo de descentralización implementado, pues según él, careció de selectividad y gradualidad, lo que contribuyó a abandonar el campo a su suerte. Las consideraciones sobre lo rural han sido residuales en el modelo de descentralización, además

muestra asimetrías entre zonas urbanas y rurales, un modelo productivista para el sector porque tradicionalmente no se ha pensado más allá de lo económico, recomienda agilizar el trámite de la LOOT para definir las competencias de las entidades territoriales, sugiere una descentralización que tenga en cuenta la heterogeneidad del sector y fortalecer las instituciones gubernamentales.

Los acontecimientos que antes de 1991 ya daban indicios de una entrante descentralización, iniciaron en 1968 durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, allí se creó la figura del Situado Fiscal⁶ y se expidió una Ley que establecía la cesión de un 10% del impuesto sobre las ventas a los municipios. Luego en 1974, el presidente Alfonso López Michelsen intentó sin éxito realizar una reforma constitucional que buscaba establecer la descentralización administrativa y fiscal en el país. Posteriormente, en 1981 la Misión de Finanzas Intergubernamentales Bird-Wiesner agregó a la discusión el tema de la descentralización fiscal con énfasis en el desarrollo municipal, la eficiencia del gasto público y la producción de recursos propios en las distintas entidades territoriales, esto aceleró durante la segunda mitad de la década de 1980 el proceso descentralizador, presentándose como una salida a la crisis política, las asimetrías regionales y la ineficiencia de la administración central (RUBIO, 2004).

Además, bajo los gobiernos de Betancur y de Barco entraron en vigencia las principales normativas a favor de la descentralización con un marcado énfasis municipalista. La más significativa fue el acto legislativo No. 1 de 1986, que estableció la Elección Popular de Alcaldes, reglamentada por la ley 78 de 1986, la ley 49 de 1987 y, posteriormente, por el decreto 1001 de 1987. Sin duda, la reforma fue el hito en materia de descentralización política. Sin embargo, es preciso advertir que la elección popular de alcaldes no es, necesariamente, descentralización política. Se trata de un paso significativo, mas no el único, para transitar un largo camino que lleve a la construcción de autonomías locales y regionales, así como a la participación de las entidades territoriales en la toma de decisiones estratégicas con carácter vinculante (pág. 24).

Durante el gobierno de Barco se intentó varias veces reformar el régimen político y territorial del país, pero esto se vio truncado por decisión del Congreso. Sin embargo, el siguiente presidente Cesar Gaviria siguió con esta idea de una reforma constitucional, entre otros motivos, debido a la necesidad de una nueva carta política después del acuerdo de paz con el M-19, una aguda crisis política y movilización social, lo que convocó una Asamblea Nacional Constituyente que presentó una conformación pluralista que influiría en la formulación de la Constitución del 91 como se puede observar en su Artículo 1.

⁶ a través de la cual la Nación transfería recursos a los departamentos para estimular el gasto en educación y salud

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (COLOMBIA, 1991, p. 1).

Para esta época, y gracias también a la llegada de la nueva Constitución se dio paso a una readecuación institucional en el sector rural, se necesitaba una institucionalidad más ágil y efectiva, por ello el MADR emprendió las gestiones, consultas y estudios necesarios para redefinir la acción del Estado en el sector (CABALLERO, 1992).

Colombia, a comienzos de los noventa adoptó una política comercial que abrió más la economía hacia el exterior. Esta política de apertura económica no solo se centró en la modificación de los precios relativos mediante la reducción de aranceles, incluyó una mayor libertad a los movimientos de capital y una redefinición del papel del Estado en relación con las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos. Se hizo una política no gradual de apertura, que no contó con una instrumentación adecuada, ni preparación para su manejo de manera que facilitara una transición hacia un nuevo esquema de desarrollo (MACHADO, 2000, p. 60).

La Constitución establecería al municipio como la entidad territorial fundamental y fijaría la distribución de recursos entre la Nación y las entidades territoriales mediante el Situado Fiscal, aclarando que esta distribución se modificaría posteriormente durante el gobierno de Andrés Pastrana mediante el Acto Legislativo No 1 de 2001.

La Constitución de 1991 le otorgó autonomía a los departamentos en la administración de asuntos seccionales y en la planeación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, además, otorgó autonomía fiscal a las autoridades municipales y departamentales para tener el derecho de administrar y modificar sus impuestos y finalmente, introdujo el principio de equilibrio entre funciones y recursos, estableciendo que no se podría dar nuevos recursos sin la asignación previa de responsabilidades; principio que ha sido violado sistemáticamente (ECHAVARRÍA, RENTERÍA e STEINER, 2002).

Como se aclaró anteriormente, el proceso descentralizador en Colombia comenzó por una descentralización política en 1986 con la Elección Popular de Alcaldes, ya en 1991 con la Constitución se continuo con la descentralización administrativa con una mirada en conjunto de los tres niveles de gobierno, mayor énfasis sectorial y rescate político de los departamentos, para luego dar paso a la descentralización fiscal que buscaba corregir desequilibrios financieros y recuperar la flexibilidad fiscal del Gobierno Nacional (DNP, 2002). Las ventajas y desventajas de este diseño de la descentralización se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3 Ventajas y desventajas del diseño de la descentralización

Área	Aspectos positivos	Deficiencias
Rasgos generales	Integralidad Gradualidad	Homogeneidad Municipalismo Falta coherencia en la secuencia funciones-recursos
Distribución de funciones	Asignación explícita de funciones por niveles de gobierno Búsqueda de delimitación de funciones	Confusión en algunos sectores
Asignación de recursos	Integralidad en la utilización de recursos fiscales Promoción del esfuerzo fiscal Promoción de la eficiencia administrativa	Falta de correspondencia entre objetivos e instrumentos en el sistema de transferencias Criterios de asignación de recursos que mantienen inequidades Poca importancia de los factores de esfuerzo fiscal y administrativo
Descentralización política y responsabilidad	Combinación de medidas tendientes a promover la democracia representativa, participativa y directa Establecimiento de responsabilidad política Introducción de mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad y a la Nación	Obstáculos para la aplicación efectiva de las medidas No reelección Período reducido
Gestión del proceso	Medidas para controlar el déficit fiscal y el endeudamiento Programas para fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales	Demoras en regular el endeudamiento Falta capacidad de prevención de los déficits fiscales territoriales Aumento del gasto nacional en vez de reducción paralela Carencia de un sistema eficaz de control y evaluación Ineficacia de los programas de fortalecimiento de la capacidad de gestión

Fuente: (DNP, 2002)

Durante el gobierno de Gaviria (1990-1994) se formuló el marco general para la descentralización, estableciendo la distribución de funciones entre los niveles nacional, departamental y municipal y las estrategias de descentralización fiscal y ajuste institucional (lo cual posteriormente también se modificaría). Luego, durante el gobierno de Samper, la descentralización se tomaría como la capacidad de mejorar la respuesta estatal, acercar al

ciudadano al poder político y administrativo y garantizar una mayor gobernabilidad y legitimidad.

Mientras tanto, la institucionalidad del sector rural en la línea de la descentralización tenía como intención reactivar el sector y mejorar su competitividad, esto por medio del Plan de Reactivación y el Plan de Desarrollo Rural Campesino aprobado por el CONPES. Aquí las Memorias del MADR resaltan algo importante: los dos principios básicos para esta época, debían ser, primero, el reconocimiento del sector agropecuario no sólo por su importancia económica sino por su trascendencia social dentro del conjunto del país y segundo, una formulación central de política según la cual una política agropecuaria activa no sólo no es incompatible con la apertura económica, sino que es necesaria para que ésta tenga los resultados favorables que se esperan del giro en el modelo de desarrollo.

El Gobierno Nacional considera que los municipios tienen una responsabilidad creciente en el desarrollo rural. La función central del gobierno nacional con sus Ministerios y entidades descentralizadas es definir el marco normativo y las políticas nacionales necesarias para apoyar las propuestas generadas a nivel territorial. Los departamentos a su vez, tienen una importante función en la coordinación de las iniciativas locales, para garantizar su coherencia a nivel regional. Sin embargo, aún existen deficiencias en todos los niveles. Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura no ha asumido a cabalidad su papel de formulador y coordinador de políticas de desarrollo rural a nivel nacional y carece dentro de su organización de una instancia de interlocución única y de suficiente jerarquía para orientar la acción de sus entidades adscritas y vinculadas con este campo (GAVIRIA, 1993, p. 73).

Con estos objetivos en mente para los años de 1992 y 1993, se propusieron las siguientes estrategias: Focalización (Priorizar geográficamente de acuerdo a niveles de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, grado de participación comunitaria en la financiación y ejecución de los programas y proyectos, capacidad financiera y eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales) y Descentralización (A partir de 1992 las transferencias de la nación a los municipios se incrementaron sustancialmente, correspondiendo mayores recursos a los entes territoriales más atrasados. Este hecho exige que el Estado central transfiera en forma gradual a los municipios y departamentos, gran parte de las funciones sociales que venía realizando). Debido a esto, entre 1992 y 1994, se presentan incrementos significativos para las instituciones DRI (272%), INCORA (33.4%), HIMAT (215%) e IDEMA (61.5%).

En específico, se planteaba que la descentralización en el sector rural debía basarse en la vida de cada región y sus correspondientes especificidades, esta descentralización podía ser vista de dos maneras; primero, como un cambio irreversible de organización y modernización del poder

público y, por otro lado, como la organización y participación de la sociedad en su propio desarrollo por medio de la articulación del estado central, departamental y municipal. Una de las funciones específicas dentro de este sector a cargo de los municipios era la asistencia técnica al pequeño productor.

Con relación a la descentralización del sector agropecuario, se avanzó en los aspectos normativos y de su aplicación. Se reestructuró el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas y vinculadas, con la expedición del Decreto 501 de 1989, mediante el cual se dota al Estado de una organización institucional para liderar efectivamente el desarrollo del sector. El espíritu descentralista que se contempla en esta norma, ha sido implantado a través de la expedición de los Decretos 43 de 1989 que crea los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA's); 1946 de 1989 y 2379 de 1991 que crean el Sistema de Transferencia de Tecnología (SINTAP) y la Resolución 714 de 1990 que reglamenta el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (CONSA) y crea los Consejos Regionales de Secretarías de Agricultura (CORSAs), la cual fue reformada por la Resolución 385 de 1990 y adicionada por la Resolución 259 de 1992 (GAVIRIA, 1993, p. 112).

Para el año de 1994 nuevamente se intentó reorganizar el Ministerio de Agricultura, pero se falló de nuevo por no tener en cuenta el contexto político de momento, a fin de cuentas, fue un intento frustrado que acabó con un Ministerio aún más débil que el de 1989.

Así mismo, se creó el Sistema de Planificación Nacional-Regional, el cual se encuentra constituido por: las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) (Municipio), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) (Departamento), los Consejos Regionales de Secretarías de Agricultura (CORSAs) (región) y por el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (CONSA), las Direcciones Generales de Planificación y Producción del Ministerio de Agricultura, los Comités de Coordinación Ejecutiva, Gabinete, Planificación Agropecuaria y Estadística (Nación).

Este sistema permitía articular las acciones de planificación y gestión de recursos, programas y proyectos desde el nivel nacional con las entidades territoriales, con este sistema las entidades ganaron participación en las decisiones y en la movilización de recursos y acciones institucionales.

Como se puede observar ya para esta época la descentralización está mucho más inmersa en el país y así mismo, en el sector rural. Se empiezan a entrever cambios graduales institucionales, pero como se ha dicho la mayoría se quedaban en el papel. Para 1995, el enfoque de la institucionalidad del sector se centraba en la Reforma Agraria o Ley 160 de 1994, la cual buscaba facilitar a los trabajadores agrarios el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, con

el fin de mejorar su calidad de vida. Por esto se decidió reestructurar el MADR mediante el Decreto-Ley 1279 de 1994, así como la mayor parte de las entidades adscritas y vinculadas desde el año de 1992, periodos de ajuste que se esperaban no fueran tan extensos ya que estos cambios inciden sobre la capacidad de gestión de las entidades, la ejecución y el desarrollo de la política sectorial propuesta por el MADR. Según Gamarra (1996), ministro del sector para la época:

En el frente de la descentralización se registró un cambio en la organización y en los procedimientos de gestión de las entidades sectoriales en el nivel territorial, el cual ha implicado en algunos casos la supresión de las regionales. Fue lo que ocurrió en el Fondo DRI, cuyas regionales fueron sustituidas por las Unidades Departamentales de Cofinanciación -UDECO-, y en el ICA al asumir la Corporación Nacional de Investigación Agropecuaria CORPOICA, las funciones de investigación. El INAT, por su parte, surgió con funciones precisas en materia de adecuación de tierras y mantuvo las dependencias territoriales del antiguo HIMAT. Por otro lado, la descentralización se ha acentuado en materia de planificación sectorial con el fortalecimiento del Sistema de Planificación Nacional-Regional del Sector Agropecuario y Pesquero. Este Sistema permite articular las acciones de planificación y gestión de recursos, programas y proyectos del nivel nacional con las entidades territoriales, así como la concertación de intereses mediante instancias especializadas con respecto a la ejecución de la política sectorial (p. 98).

Otro aspecto que vale la pena resaltar es la adopción de un nuevo nombre para el Ministerio, que nacería oficialmente como lo conocemos hoy, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo que daba cuenta de la trascendencia que se le estaba intentando dar a nivel institucional a promover el desarrollo y la modernización de la sociedad rural. Más adelante en la *Tabla 4* de esta sección se hará un recuento de las entidades que hacían parte de este sector, tanto de la parte centralizada como descentralizada para tener mayor claridad.

Es desde esta época que se comienza con el tema de la adecuación y asignación de tierras, tema que seguiría en agenda por muchos años más pero que se encontraría con toda una serie de dificultades y fallas que no le permitirían cumplir con sus premisas. Además, como se pudo ver, ya se empiezan a dar los cambios institucionales en pro de la descentralización y por lo tanto en búsqueda de un mayor poder infraestructural.

A pesar de estos esfuerzos, en 1996 el sector rural se encuentra en una crisis que motiva la llamada a una Cumbre Social Rural, se denomina crisis por que para este año las personas que hacen parte de este sector tienen una calidad de vida similar a la que tenían en 1956, es decir en casi 40 años no había cambiado mayor cosa, además del 47% de la población colombiana en nivel de pobreza, el 70% corresponde a población del sector rural.

En esta época, las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargadas de la ejecución de la política, se encontraban en una compleja transición institucional, que fue en varios casos lenta y casi traumática, sobre todo para las entidades de mayor tradición que conllevaban estructuras obsoletas, cargas importantes de personal, resistencia al cambio, falta de capacitación, entre otros.

La descentralización en Colombia ha registrado tendencias "modernizantes" que privilegian lo urbano sobre lo rural. Los énfasis que realizan las entidades nacionales del Estado en las competencias y recursos transferidos en favor de las entidades territoriales, privilegian la prestación de los servicios públicos urbanos, tendiendo a relegar la atención a las actividades y poblaciones rurales, consideradas pre-modernas. Los discursos plantean la extensión de los beneficios del proceso descentralizador a todo el municipio, pero en la práctica las acciones e inversiones se concentran en los núcleos urbanos, desconociendo la "ruralidad" de la gran mayoría de municipios del país. El escaso interés y el bajo perfil que ha tenido la descentralización en el sector agropecuario es consistente con el poco peso dentro de las estrategias nacionales de la descentralización (GUERRERO e MONTAÑO, 1997, p. 206).

Para esta época, las principales instituciones de la descentralización en cada nivel eran:

- Región: Entidades Sectoriales. Encargadas de facilitar la prestación de servicios, coordinar las actividades a nivel territorial y eran los núcleos de información para sintetizar las demandas regionales y las prioridades nacionales.
- Departamento: Secretarías de Agricultura. Funcionan como el apoyo local, especialmente para crear y fortalecer las UMATA y los CMDR y pueden asumir funciones delegadas por el MADR. Sin embargo, se encuentran con disparidad de presupuestos y tienen poco apoyo político.
- Municipio: Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), como escenarios de participación, acercamiento de los productores con el sector privado y público, seguimiento a la política sectorial y orientar la ejecución de la inversión. Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) para prestar asistencia técnica a los pequeños productores.

Aunque a nivel general, las siete entidades más representativas del sector era la Caja Agraria, CORPOICA, ICA, INCORA, INA, IDEMA y el DRI. Por último, las principales conclusiones que surgieron de la Cumbre Social Rural de la cual se habló anteriormente fueron: Se debe reconocer el surgimiento de nuevos actores en el sector como la mujer rural y los jóvenes, la población rural en situación de pobreza es el 70% y en indigencia rural es de 45%, el proceso de descentralización ha tenido un claro y marcado sesgo urbano, se han deteriorado aún más las

condiciones laborales de los trabajadores del campo, existe una profunda heterogeneidad en el campo, existen marcados procesos de violencia con multiplicidad de actores involucrados y existe una profunda debilidad institucional, el Estado no aparece en las zonas rurales o aparece débilmente (GUERRERO e MONTAÑO, 1997). Es de destacar, que en esta importante cumbre se reconoce y se habla de la violencia y el tema del conflicto armado interno como uno de los obstáculos para el desarrollo rural en un contexto de descentralización, es de las pocas veces en las cuales el Estado en sus memorias o textos institucionales reconoce y habla de la existencia de la violencia y el conflicto armado.

Luego, en 1998 y durante el gobierno de Pastrana (1998-2002) se realizaron cambios importantes en el funcionamiento de la descentralización, ya que, según esta administración, la descentralización no fue gradual, no reconoció la diversidad territorial del país y amenazaba la estabilidad fiscal y macroeconómica de la Nación, por esto, se dio el Acto Legislativo No 1 de 2001 que reformó el régimen de transferencias establecido en la Constitución, creando el Sistema General de Participaciones (SGP) que reemplazaría el Situado Fiscal (RUBIO, 2004).

En este periodo, una vez más, el gobierno reconoce en su discurso, la importancia del campo en la construcción de la paz, dado el carácter eminentemente rural del conflicto armado y su impacto sobre la población. Estas preocupaciones desenlazarían en un fallido proceso de paz que modificarían el discurso del Gobierno frente al conflicto, discurso que influiría mucho en aquel sentimiento nacional de la sociedad.

Así mismo, se expone que parte de la crisis del sector radica en la poca confianza, credibilidad y legitimidad de las instituciones estatales, algunas de las razones son

el desacato a la Ley 60 de 1993, en cuanto a la asignación de recursos municipales a lo rural que no guarda proporción con su población pues en 1996 destinaron apenas el 1,7% de las transferencias de la nación y el 0,1 % de los recursos propios, la debilidad de los organismos territoriales para planear y formular programas de desarrollo productivo, la desarticulación de las instancias nacionales con las departamentales (Consea, Corsas y Consa) y la falta de definición del ordenamiento territorial (GUERRERO, 2000, p. 18).

Como se ha dicho, el Estado era consciente de su débil poder infraestructural, pero este no lograba fortalecerlo o no lo tenía como prioridad. A pesar de esto, la idea que se tenía en ese entonces era adecuar la institucionalidad pública a través de la dinamización del Sistema de Planificación del Sector, que como ya se dijo tenía por finalidad planificar la ejecución de la política agropecuaria en el ámbito nacional, regional, departamental y municipal. Además, el MADR venía acompañando el desarrollo técnico de las Secretarías de Agricultura y en términos

generales el desempeño de los Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CDMR) iba mejorando, aunque para esta época ya se veía que el enfoque se iba cambiando poco a poco más a lo comercial y económico en el sector que a lo social.

En el año de 1999 se da una nueva reestructuración en el sector, con origen fiscal con la preocupación de la eficiencia del gasto, se definió una nueva estructura para el Ministerio, pero esta no era coherente con las expectativas y necesidades del momento, lo cual denota que se desconocieron las propuestas y análisis realizados desde diversas fuentes académicas, públicas y externas como la Misión Rural.

En la *Tabla 4* que sigue, se puede observar la institucionalidad del sector, la X significa que esa institución estuvo presente en ese año, el cuadro gris significa que la institución dejó de existir y cuando aparece el texto En Liquidación, significa que la institución se encontraba en ese proceso de extinción.

Tabla 4 Institucionalidad del sector rural 1991 – 1998

Entidad	1991	1992	1994	1995	1998
MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)		x		x	
ICA (Instituto Colombiano Agropecuario)		x		x	
INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria)		x		x	
INDERENA (Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente)	x	x			
INAT (Instituto Nacional de Adecuación de Tierras)			x	x	
HIMAT (Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y adecuación de tierras)	x	x			
Fondo DRI (Fondo de Desarrollo Rural Integrado)		x		x	
INPA (Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura)		x		x	
Banco Cafetero	x	x		x	
IDEMA (Instituto de Mercadeo Agropecuario)		x		x	
Caja Agraria		x		x	
ALMAGRARIO (Almacenes generales de depósito)	x				x
CORFIGAN (Corporación Financiera Ganadera)	x				
EMCOPER (Empresa de Comercialización de productos perecederos)	x	En liquidación			
FINAGRO (Fondo para el financiamiento del sector agropecuario)		x		x	
CORPOICA (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria)		x	x	x	
CONSEA (Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario)		x		x	
CORSA (Consejos Regionales de Secretarías de Agricultura)		x		x	
Secretarías de Agricultura		x		x	
UMATA (Unidad Municipal de Asistencia Técnica)			x	x	
UDECO (Unidad Departamental de Cofinanciación)			x	x	
CMDR (Consejos Municipales de Desarrollo Rural)				x	

Fuente: Elaboración propia con base en (CABALLERO, 1992), (GAVIRIA, 1993), (GAMARRA, 1996), (GUERRERO e MONTAÑO, 1997) y (GUERRERO, 2000)

De estas instituciones las que pertenecen al sector descentralizado son CORPOICA (nacional descentralizada), CORSA (regional), CONSEA, Secretarías de Agricultura, UDECO (entidades departamentales) UMATA y CMDR (entidades municipales). Como se observa en la tabla, eran diversas las instituciones que pertenecían al sector, muchas creadas a raíz del comienzo de la descentralización, el cambio gradual institucional se ha descrito a lo largo del texto, sin embargo, al observar las tablas de instituciones se verá mucho más visualmente este cambio.

Por último, se podría decir como establece Restrepo (1996), que la descentralización fue la respuesta a la crisis del régimen provocado por el Frente Nacional, a los imperativos de las políticas de globalización y a la apertura económica de los noventa, además, afirma que esta se planteó de forma inequitativa y con un proceso regresivo en lo social, al no tener en cuenta que los municipios pequeños y/o rurales no tenían las capacidades físicas, económicas, técnicas e institucionales necesarias para llevar a cabo su desarrollo. Por esto, para el autor, la descentralización se convirtió en un *sálvese quien pueda y tenga los medios para ello*.

Para esta época la descentralización mostró pocos avances, el Ministerio encontró que sus entidades adscritas y vinculadas se resistían a ese proceso, impidiendo una labor más efectiva y un fortalecimiento de las Secretarías de Agricultura. Además, las relaciones del Ministerio con las regiones nunca han sido claras, las entidades adscritas y vinculadas han mantenido regionales ligadas a un proceso centralizado de toma de decisiones (MACHADO, 2000).

Cabe aclarar que la descentralización es una herramienta, es decir por sí sola no es buena ni mala, por sí sola no cambia las condiciones de mercado, no garantiza una reducción de las desigualdades, no evita la concentración de capital, entre otros; su éxito o los resultados positivos dependen del diseño institucional que se adopte, por esto, a pesar del aumento de la disponibilidad de recursos, esto no se ve reflejado proporcionalmente en mejor atención, así mismo, los aumentos en cobertura no se han traducido en mayor nivel de desarrollo y calidad de vida (DNP, 2002); los principales resultados de la descentralización por sectores después de una década de su inicio formal se pueden ver en la Tabla 5.

Tabla 5 Principales resultados por sectores hasta 2001

Sector	Principales resultados
Educación	Aumento de cobertura Problemas de eficiencia y equidad en la distribución Cobertura y calidad limitada en las zonas rurales Grandes diferencias municipales Aumentos en cobertura no relacionados con la planta docente Mayor gasto no significa mayor calidad
Salud	Aumento de cobertura Aumento de recursos por las transferencias Expansión de la red pública de servicios Mayor cobertura en municipios pobres Resultados diferentes entre municipios
Agua potable y saneamiento básico	Poca participación ciudadana en el sector Condiciones de salubridad y ambientales lejos de ser óptimas Los usuarios de las zonas rurales enfrentan mayores deficiencias en las coberturas y calidad de los servicios
Descentralización política y participativa	Avances en la elección popular de alcaldes y gobernadores y en mecanismos de participación Poca información en las áreas rurales para la participación Nuevas fuerzas políticas y liderazgos Continúan predominando, aunque con fisuras, esquemas clientelistas de participación y el conflicto armado que condiciona la operación de criterios e instituciones básicas

Fuente: (DNP, 2002)

En síntesis, se pueden apuntar tres conclusiones, en cuanto al desarrollo de la descentralización en esta época, primero que hasta 2002, la descentralización carecía de un telón de fondo sobre el ordenamiento territorial, y continuaría así hasta 2011 al promulgarse la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) o Ley 454 de 2011, cerrando el mayor vacío legal e institucional de la descentralización colombiana 20 años después de haberse establecido formalmente en la Constitución.

Segundo, que el marco de la descentralización propuesto por Gaviria generó un choque de competencias y disputas territoriales por los recursos, que entorpecería el proceso, así mismo, durante estos años muchas veces se transfirieron responsabilidades y recursos a las entidades territoriales sin tener en cuenta que estas no contaban con las capacidades necesarias, por lo tanto, el proceso no fue gradual y no atendía las particularidades y prioridades regionales.

Y tercero, específicamente para la descentralización en el sector rural, que en lo que más se puso esfuerzo en estos años, sobre todo por parte del MADR, fue en desenvolver la nueva

institucionalidad para la descentralización en el sector y en transformar la ya existente, a pesar de que este sector no era prioridad para el Estado y mucho menos para implementar la descentralización. Por esto, como se mencionó antes, no se obtuvo resultados sustanciales, ya que, la creación y/o transformación de instituciones no implica por sí sola mayores o mejores capacidades para el desarrollo de las políticas públicas y además porque al finalizar este periodo de tiempo la atención estaría fijada en otro tema, el conflicto armado interno.

En general, las sugerencias que hasta 2002 realizaba la escasa producción académica sobre la descentralización, se pueden resumir en: observar la descentralización como desarrollo regional y no solo como prestación de servicios públicos, existencia de una gran necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, financieras, políticas, entre otras para poder desarrollar correctamente la descentralización, tener en cuenta la diversidad local y regional existente, falta una visión de largo plazo y reina tanto en las políticas como en la academia, un silencio en torno a la descentralización y el sector rural y agrario (RUBIO, 2004).

En los últimos años del periodo presidencial de Pastrana, se intensificó la preocupación nacional por el tema de la seguridad, esto por dos acontecimientos muy importantes, primero, por el fracaso del proceso de paz del Caguán entre el Gobierno y Las FARC y por el atentado de las Torre Gemelas en Estados Unidos en 2001. Esto hizo inmediatamente que el conflicto pasara de ser un enemigo político, mientras se estaba en negociación con el Gobierno, a un enemigo absoluto, situación que se prolongaría y profundizaría durante los gobiernos de Uribe.

Esto haría posteriormente que este discurso se volviera central y les restara importancia a otros problemas, como la debilidad del poder infraestructural y además que sería una de las justificativas por las cuales en el siguiente periodo se promovería la recentralización. En síntesis, a pesar de los esfuerzos por implementar la descentralización y por adaptar la institucionalidad hacia este fin, se dejaron muchos vacíos que luego marcarían este desarrollo y que daría paso a las próximas políticas re centralizadoras.

4.1.2 EL RETROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN (2002 – 2010)

En esta sección se abordará un periodo de tiempo muy particular e importante, tanto para la historia de Colombia, como para la historia del desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural. Cómo se verá a lo largo de esta sección, los gobiernos de Uribe estuvieron marcados por 3 políticas destacadas; una política re centralizadora, una política de seguridad

democrática centrada en el enfrentamiento directo al conflicto armado interno y una política de recorte institucional en el sector rural.

En el año de 2002 llega a la presidencia Álvaro Uribe Vélez, quién sería reelegido en 2006; durante sus dos periodos presidenciales ocurren varios acontecimientos que marcaron la historia del país y que le dieron un giro a la forma en la cual estaban sucediendo las cosas.

Con la ruptura de los diálogos de paz, se dio un giro en el lenguaje y en el tratamiento del Conflicto Armado Interno, esto dio paso a una red de estrategias y mecanismos de poder que llevaron a encuadrar a Las FARC como delincuentes, terroristas, no humanos y en tal sentido, excluidos de derechos, afirmando que estos no eran enemigos solo del Gobierno sino de toda la sociedad, lo que realimentaba un accionar bélico contundente (CAÑAS, GALLO, *et al.*, 2016).

Sin embargo, para los gobiernos de Uribe, existe una contradicción importante en el discurso que se manejaba a conveniencia, se negaba discursivamente que existía un Conflicto Armado Interno, pero se creaban comisionados de paz, se incrementaba el gasto en operativos militares y se promovía la Ley de justicia y paz para facilitar la negociación con los paramilitares⁷. Lo que se buscaba al negar un conflicto y al aceptar la amenaza terrorista, era quitarle cualquier reconocimiento político y limitar la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, esto lo hacía en su mayoría para el público internacional, mientras que para la sociedad colombiana se aceptaba tácticamente la existencia del conflicto para que aceptaran los altos costos de la “paz” tanto en términos de financiamiento como en la aprobación de los enormes beneficios a los paramilitares que se desmovilizaran mediante la Ley de justicia y paz (UPRIMY, 2006).

Estas contradicciones tenían una gran funcionalidad política y jurídica, además de recolectar el apoyo de gran parte de la sociedad que se veía empoderada ante el discurso de una Seguridad Democrática en la que se prometía protección a todos los sectores de la sociedad, la recuperación del territorio, la consolidación de la presencia Estatal y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. Gracias a esto transcurrieron 10 años en los cuales Las FARC no aparecieron en ninguna mesa de dialogo.

⁷ Relación de amigos (oculta) – enemigos (visible) con los paramilitares: El propósito era que al delegar en civiles armados estas tareas, las Fuerzas Armadas pretendían conservar y fortalecer su reconocimiento como defensoras de la institucionalidad y de los derechos.

Es por esto que, el Estado comenzó a confrontar militar y directamente a las guerrillas⁸, lo cual provocó la debilitación de las últimas, como se puede ver en la Tabla 6, sin embargo, se generaron otros problemas como los grupos paramilitares⁹ y los falsos positivos¹⁰. Además, se dio uno de los mayores escándalos en el sector rural, el de Agro, Ingreso Seguro y también, se cambió la manera en la que la descentralización se estaba implementando.

Las acciones que se comenzaron a realizar para confrontar a las guerrillas comenzaron por el Plan Patriota y el Plan Consolidación¹¹. Gracias a esto, las guerrillas, especialmente Las FARC-EP se fueron transformando poco a poco militarmente debido a la creciente censura a sus métodos de guerra, el pánico entre los sectores sociales altos y medios de la sociedad, los cambios y la modernización militar, el desarrollo del Plan Colombia¹² y las Políticas de Seguridad Democrática¹³. Sin embargo, se debe aclarar que nunca consiguieron extinguir completamente las guerrillas, ya que estas supieron adaptarse y generar nuevas estrategias. Esto nos demuestra tres cosas, primero que se intentó una salida del Conflicto Armado Interno por medio de la vía militar que no funcionó, ya que nunca se liquidaron por completo, segundo, que el Conflicto Armado Interno se transformó nuevamente y tercero, que, a pesar de esto, este debilitamiento fue un motivo crucial para que el grupo guerrillero de LAS FARC-EP iniciara conversaciones para un acuerdo de paz con el Gobierno siguiente.

⁸ Aunque el presidente no aceptara públicamente que el país tenía un conflicto armado interno, se catalogaba como terrorismo

⁹ Grupos armados ilegales de extrema derecha, organizados a partir de la década de los setenta con el fin de combatir a los grupos armados de extrema izquierda (guerrillas colombianas) para combatir junto al ejército nacional los grupos guerrilleros, sin el velo de la legalidad del que se veían investidos los militares.

¹⁰ El involucramiento de miembros del Ejército de Colombia en el asesinato de civiles inocentes, haciéndolos pasar como guerrilleros muertos en combate dentro del marco del combate a grupos armados irregulares para entre otras cosas recibir bonificaciones monetarias.

¹¹ El Plan Patriota fue una campaña militar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de Colombia, implementada desde 2003 en los departamentos del Meta, Caquetá y parte del Putumayo con el objetivo de recuperar las zonas urbanas y las vías de comunicación contra la influencia ejercida por grupos ilegales, principalmente la guerrilla de Las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). La segunda etapa denominada Plan Consolidación comenzó en 2004 y buscó desarticular las estructuras de las FARC-EP en zonas rurales.

¹² El Plan Colombia fue un acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Se concibió en 1999 durante las administraciones de los presidentes Andrés Pastrana Arango y Bill Clinton con los objetivos específicos de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica. Este plan ha sido altamente estudiado y criticado en Colombia.

¹³ La Política de Seguridad Democrática en Colombia es una política gubernamental del ex-presidente Álvaro Uribe que propuso un papel más activo de sus órganos de seguridad frente a la amenaza de grupos insurgentes y otros grupos armados ilegales, esta plantea que la necesidad de fortalecer las actividades y presencia de los órganos de seguridad a lo largo del territorio nacional para obtener un éxito militar satisfactorio frente a los grupos armados al margen de la ley, que lleve a la desmovilización o rendición de sus miembros.

Tabla 6 Evolución de la presencia de Las FARC-EP 1998 – 2012 en municipios y departamentos¹⁴

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municipios	186	194	208	206	346	313	218	234	234	152	131	164	166	180	190
Departamentos	25	27	29	26	28	31	29	29	29	22	24	24	21	23	20

Fuente: (SIERRA, 2017)

En la tabla se puede observar que a partir de 2002 la presencia de Las FARC se fue reduciendo poco a poco gracias a la confrontación directa que Uribe tuvo durante sus dos periodos presidenciales.

Esta confrontación era el objetivo principal y el foco de atención del Gobierno en ambos periodos, mientras esto iba sucediendo, por el lado de la descentralización pensó en autorizar la destitución de alcaldes y gobernadores por parte del gobierno central, lo que dejaba ver las intenciones que el presidente tenía para re centralizar o limitar la descentralización política además de la fiscal, pero a la luz de la sociedad este tipo de cosas no eran publicadas o dadas a conocer, la mayoría de noticias y de contenido en los discursos del presidente se trataban del conflicto y de la política de miedo que reforzaba el odio de la sociedad hacia el gran problema del conflicto.

Aunque es necesario admitir que los municipios y departamentos tienen problemas y que la descentralización posee errores de desarrollo, no es válido afirmar que problemas como la corrupción, ineficiencia, clientelismo, favoritismo y mal manejo de recursos, se limiten a las esferas de esas dos entidades territoriales, ya que estos problemas se presentan en la misma medida en la nación y en el gobierno central y por lo tanto no son generados exclusivamente por la descentralización (VILLA, 2007).

Para esta época, los modelos de desarrollo implantados en el país, agudizaban los problemas de pobreza, polarización y violencia y el sector rural seguía siendo el escenario de guerra de los grupos guerrilleros, los paramilitares y la delincuencia. A nivel institucional, los recursos seguían dispersos y seguía la desarticulación en la oferta de los servicios agropecuarios, lo que provoca la necesidad de reducir el tamaño burocrático a nivel central y la ampliación de la capacidad de las entidades territoriales, para ello se modernizó el servicio de asistencia técnica rural y se creó el INCODER. Esto indica que aún se sigue teniendo a la descentralización como

¹⁴ Número total de municipios 1.122 y de departamentos 32 de Colombia

eje en la ejecución de la política agropecuaria para alcanzar el desarrollo productivo y social del campo y da cuenta de los cambios institucionales que estaban por venir.

Las principales acciones tomadas en pro de la descentralización y con ello nuevamente un reajuste de la institucionalidad del sector rural, se adelantaban mejores mecanismos de coordinación entre los niveles, más apoyo a los procesos de planificación y mayor articulación con las Secretarías de Agricultura. Las propuestas específicas dentro de la descentralización fueron:

Fortalecer la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural, mediante la interacción de los contextos locales y regionales y garantizar este servicio de manera gratuita a los pequeños productores, de acuerdo con la política social para el campo. A partir de la asociación de municipios, se crearán los Centros Provinciales orientados a superar la dispersión institucional y garantizar que los diversos instrumentos de política interactúen bajo un esquema de gestión empresarial. En los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial se deben generar y consolidar los primeros eslabones de cadenas productivas de economía campesina, de tal manera que se constituyan en el elemento o estrategia de unión con los Acuerdos Regionales de Competitividad de las cadenas productivas agroindustriales. Los Centros Provinciales serán la base para formular los planes de asistencia técnica que respondan a los requerimientos de los planes de negocios trazados desde la alianza. Se procedió con la supresión y liquidación del FONDO DRI, el INAT, el INCORA y el INPA; las funciones que cumplían estas entidades las asumiría el INCODER (CANO, 2004, p. 158).

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), se creó para concentrar los instrumentos de política en una sola entidad, esta tendrá por objeto ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos y fortalecer las entidades territoriales. Entonces entre los años 2002 y 2003 ya se empieza a considerar el tema del conflicto dentro del sector rural, se sigue aún con énfasis en la descentralización y se comienza con la liquidación de entidades.

En Colombia, la descentralización comenzó dando resultados aceptables y favorables, pero con el tiempo se fue deteriorando generando frustración y olvido. En sus inicios la descentralización mejoró la situación fiscal y administrativa de las entidades territoriales, mejoraron su capacidad tributaria, incrementaron las transferencias y regalías y se devolvieron competencias que por su naturaleza y alcance son de carácter regional y local. Sin embargo, por no haber tenido en cuenta el contexto y la diversidad territorial, muchos municipios fueron devorados por la corrupción y los actores armados que se tomaron las administraciones de los territorios para ejercer autoridad o beneficiarse de sus decisiones y recursos (CASTRO, 2007).

Según Castro (2010), los principales avances de cada tipo de descentralización han sido los siguientes:

Descentralización política: Se reconocieron derechos ciudadanos elementales vinculados con la Elección Popular de Alcaldes y Gobernadores, sin embargo, se ha demostrado que la participación es un tema de carácter cultural más que normativo.

Descentralización fiscal:

Se fortalecieron los presupuestos de los departamentos y de los municipios a través de diversas fuentes de ingresos. La primera fuente son los recursos propios: la fijación de impuestos regional y local. Para incrementar la recaudación tributaria regional, se les concedieron a los departamentos los impuestos al consumo del tabaco, del cigarrillo, de los licores, etc. Los grandes gravámenes que recibieron los municipios fueron el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. Últimamente también se confiere parte del impuesto a la gasolina, que es un impuesto nacional. Como segunda fuente existen las transferencias, que constituyen un elemento muy importante en los presupuestos de los departamentos y en los municipios. Aproximadamente el 50%, en promedio, de los ingresos de un departamento o de un municipio provienen del Estado central. En aquellos municipios pequeños que no tienen capacidad tributaria propia, los aportes del Estado central a veces representan más del 90% de su presupuesto. Otra fuente de financiamiento para los gobiernos subnacionales es el endeudamiento interno y externo, que es relativamente cuantioso, sobre todo en las grandes ciudades. Por último, hay una participación por regalías (pág. 310).

Descentralización administrativa: “Se fortaleció el estatus de las entidades subnacionales y se les dieron a estas funciones que antes cumplía el Estado central, por ejemplo, en los campos de la salud y la educación, los servicios públicos domiciliarios y el saneamiento básico” (pág. 311).

A pesar de estos pocos, aunque importantes avances, la descentralización se tornó sinónimo de clientelismo, corrupción, entre otros. Esto porque,

en primer lugar, los actores responsables de la descentralización abandonaron el proceso. Todo proceso descentralizador exige seguimiento y continuidad a los efectos, ajustes, modificaciones y cambios, porque surgen obstáculos y dificultades que no estaban previstos y que requieren que se le imprima al proceso una nueva orientación. En segundo lugar, porque se cambió y se fortaleció la vida administrativa y fiscal de municipios y departamentos, pero no se transformaron las reglas de juego en materia política (CASTRO, 2010, p. 312).

Sin embargo, Colombia fue uno de los países unitarios más descentralizados de América Latina con un porcentaje de gasto descentralizado que superaba el 40%. Aunque, como se ha observado, este proceso no ha sido lineal y su vitalidad se interrumpe entre 2002 y 2010, en esa época se vivió un proceso de recentralización bajo los argumentos de que los municipios no

tenían las capacidades físicas, económicas y/o administrativas para la descentralización, por esto, se disminuyeron las transferencias y el presupuesto municipal a cambio de mayores fondos nacionales, lo que conlleva a que gobiernos municipales y departamentales se conviertan en simples operadores políticos del gobierno nacional, aumentando su dependencia (SERRANO e ACOSTA, 2011).

Según la autora Zapata-Cortés (2016), durante este periodo el gobierno buscaba con las medidas de recentralización: “i) corregir los efectos negativos producidos por el diseño institucional inicial; ii) reparar el exceso de deuda pública y mal desempeño financiero del gobierno nacional; y iii) fortalecer la capacidad regulatoria del gobierno central” (pág. 67). Sin embargo, posteriores análisis sobre el desempeño fiscal, necesidades básicas insatisfechas y capacidad institucional demostraron que estas medidas no solo no mejoraron los ingresos de los gobiernos subnacionales, sino que además disminuyeron su autonomía.

Aún con esto, el ministro de agricultura seguía con un tipo de política que se fijaba más en lo económico y productivo que en lo social o los problemas de concentración de tierras, como se muestra en la Ilustración 4, donde el color más oscuro representa la mayor concentración de tierras, los más claros la menor concentración y los blancos donde no hay información.

Ilustración 4 Concentración de la propiedad rural según el Índice Gini de Tierras 2005

Fuente: (IGAC; CEDE, 2012)

En el mapa se puede ver la aún alta concentración de tierras que existía y existe en el país, realmente en la mayoría de departamentos aún existe una alta concentración, a pesar de que año a año se propongan leyes para resolver este problema, realmente ha disminuido muy poco o nada, además de los departamentos con mayor concentración Casanare, Meta y Arauca también tenían una alta incidencia del conflicto armado.

Para el periodo entre 2004 y 2005 la política agropecuaria, pesquera y forestal estaba orientada a intentar que todos los productores actuaran como empresas rentables y competitivas. Así mismo, en términos de descentralización se exponía que

El fortalecimiento del proceso de descentralización exige un aumento en la capacidad institucional de los departamentos y municipios y un empoderamiento de las comunidades para que la política sectorial se realice con éxito en la totalidad del territorio. Por ello, se requiere un fortalecimiento institucional del sector agropecuario, de tal manera que se garanticen la coherencia e integralidad de las políticas con las estrategias en los diferentes niveles de gobierno y se logren mayores niveles de equidad en el acceso a los beneficios derivados de la política. Se trata de propiciar el desarrollo regional a partir de una visión integral del territorio en donde se otorguen autonomía y dinamismo a los espacios rurales. Conforme con lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de común acuerdo con el INCODER y en concertación con las Secretarías de Agricultura Departamentales, ha venido promoviendo un proceso de armonización de la política nacional con los Planes de Desarrollo de los Departamentos, concebidos como un instrumento fundamental para orientar la gestión pública, así como el examen de las condiciones institucionales que se requieren para que estas entidades territoriales puedan cumplir con eficiencia y eficacia las funciones que les corresponden (ARIAS, 2005, p. 155).

Por otro lado, se crearon los Consejos Comunales de Gobierno como un mecanismo de participación ciudadana, ya que permite articular las políticas públicas nacionales con las regionales, conocer las necesidades de las regiones y hacer seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Además, se formuló el CONPES 3238 de 2003 “Estrategias para el Fortalecimiento Departamental”, el que propuso tres mecanismos para tal efecto: convenios, acuerdos de prestación de servicios y contratos-plan. Específicamente para los convenios se pensaba hacia las Secretarías de Agricultura, para que estas no solo identificaran las áreas en las que se realizan los proyectos, sino que también participen en la ejecución de los mismos.

Para esta época, dentro de la normatividad, las leyes más relevantes fueron la Ley 617 de (2000), la cual categorizó los departamentos y municipios de acuerdo a su capacidad de gestión administrativa y fiscal, a su población y sus ingresos corrientes para crear instrumentos de evaluación fiscal y vigilancia del desempeño. Y la Ley 715 de (2001) que reglamentó los recursos del SGP y las competencias de las entidades territoriales en materia de prestación de servicios, educación y salud; ambas Leyes serían modificadas posteriormente durante los gobiernos de Santos.

En síntesis, las reformas fiscales implementadas en el período 2001-2011 se caracterizaron por una tendencia centralista y regulatoria de las finanzas públicas y del presupuesto público. En primer lugar, dichas reformas se sustentaron en la necesidad de corregir las distorsiones institucionales que supuestamente la descentralización había generado, especialmente en el sistema de participaciones, las finanzas territoriales y las responsabilidades fiscales. Se trató de un reacomodamiento del marco jurídico para garantizar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, sustentado desde la necesidad de fortalecer a los entes territoriales desde la política fiscal. En segundo lugar, dichas reformas también se sustentaron desde la necesidad de controlar los niveles de deuda pública y mejorar el desempeño financiero, especialmente de los

gobiernos territoriales; sin embargo, no todo el “mal desempeño” fue producido por los gobiernos territoriales, de hecho, las cifras muestran que el mayor volumen de deuda estaba a cargo del Gobierno Nacional. Finalmente, vale la pena destacar que las reformas introducidas terminaron por fortalecer la capacidad regulatoria del gobierno central, recentralizando así decisiones que antes estaban a cargo de los gobiernos subnacionales, específicamente las de tipo presupuestal y económico, mediante la redefinición de metas fiscales, la aplicación de instrumentos de evaluación financiera y de vigilancia fiscal, así como mediante la modificación de funciones y competencias de los entes territoriales (ZAPATA-CORTÉS, 2016, p. 79).

Es importante aclarar que la presente investigación no busca entender por qué para esta época la descentralización salió o entró en la agenda del gobierno. Lo que sí hace parte del objetivo de la investigación es saber que impacto tuvo aquella entrada o salida del tema en el desarrollo institucional de la descentralización para el sector rural. Además, porque ya existen investigaciones que responden a la incógnita de porque este tema entro o salió de la agenda, la mayoría llega a una justificación de equilibrio fiscal, una de ellas es la de la autora mencionada anteriormente, quien concluye que en realidad la justificación por retomar el equilibrio fiscal, a fin de cuentas no tuvo mucho sentido, porque los problemas que se le adjudicaban exclusivamente a los municipios también estaban presentes en el ámbito nacional y/o central, a veces incluso en mayor medida.

De hecho, precisamente por esta conducta recentralizadora existe muy poca literatura que analice el tema de la descentralización para esta época y aún más escaza que analice la descentralización en el sector rural y agrario, lo cual le da pertinencia a esta investigación.

En resumen, en el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe, la atención se concentró en avanzar en la ocupación lícita y pacífica del territorio colombiano, como condición necesaria para la derrota del terrorismo (nuevo término asignado al conflicto armado), según el gobierno para contribuir a este objetivo, la política agropecuaria se centró en el fortalecimiento del sector, por medio de la participación de los campesinos en proyectos rentables, competitivos y generadores de empleo. Para ello, las acciones se enfocaron en los siguientes ejes:

El primer eje, orientado a fortalecer y modernizar la estructura de compensaciones y ayudas para el campo colombiano. El segundo eje, la política de acceso al crédito. El tercer eje, impulsar la empresarización de los agricultores. El cuarto eje, la apertura de mercados externos para los campesinos por medio de un paquete de apoyos internos a los productores de los bienes más sensibles a la disminución de la protección en frontera, a través del programa “Agro, Ingreso Seguro (AIS)”¹⁵. El quinto eje, integrar a los campesinos al País de Propietarios en que queremos convertir a Colombia (Ello, a su vez, requiere avanzar lo más

¹⁵ Programa Agro Ingresos Seguro: Programa diseñado para contrarrestar la apertura económica y la internacionalización de los mercados desde la agricultura nacional que después sería uno de los escándalos de corrupción más grandes del sector.

rápido posible en la entrega de tierras y vivienda a las familias campesinas de Colombia, pero sobre todo a las familias desplazadas por el narcoterrorismo) (ARIAS, 2006, p. 15 - 17).

Analizando este documento de memorias del Ministerio que hace un recuento de la gestión del sector para el periodo 2002 – 2006, se observa que en este la descentralización ni se menciona, lo que resulta extraño ya que los anteriores documentos sí lo hacen y de manera importante, esto puede ser por que el enfoque total se tiene ahora en el nuevo programa de AIS, el cual en el año de 2009 estallaría como el escándalo de corrupción más grande que ha tenido el sector en el país, además este texto tiene un enfoque mucho más dirigido a las negociaciones y tratados internacionales como los TLC, dejando nuevamente de lado el desarrollo social.

Reelegido Álvaro Uribe, inicia su segundo periodo presidencial en 2006, y en alineamiento con el PND el MADR dirige su política agropecuaria por medio de la apertura de nuevos mercados para los productos agropecuarios, asegurando la competitividad por medio del AIS, mejorar el status sanitario, acceso al financiamiento, racionalización de los costos de producción, modernización del esquema de apoyos y ordenamiento de la propiedad. Nuevamente, lo económico prevalece sobre lo social y sigue como siempre dentro de la agenda la distribución de tierras. A partir de allí, se da inicio a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo “el Estado Comunitario desarrollo para todos” 2006 -2010, que discursivamente establece una continuidad respecto de su anterior plan de desarrollo.

Otra cosa que vale la pena destacar para esta época es la creación del Índice de Desempeño Integral (IDI), que posteriormente en 2016 sería renombrado y reestructurado como la Medición de Desempeño Municipal (MDM), el índice es elaborado por el DNP y tiene como objetivo evaluar la gestión pública (en sus etapas de programación, ejecución y seguimiento) y la toma de decisiones en el uso de los recursos de los municipios, este mide desde 2006 el desempeño integral de los municipios de Colombia con base en cuatro parámetros: La eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo (Avance Plan de Desarrollo: Cumplimiento de las metas de producto), la eficiencia en la provisión de los servicios básicos (Comparación, Productos obtenidos frente a los insumos utilizados), el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley (Comparación del: SGP asignado en CONPES, SGP incorporado en presupuesto y SGP ejecutado en gasto) y la gestión administrativa y fiscal (Capacidad administrativa y Desempeño Fiscal). A partir de estas medidas el DNP clasifica los municipios en categorías como ya se dijo anteriormente, según la Tabla 2.

El primer año del índice fue 2006, inicio como una tarea que no podía ser aplazada más, debido al esquema de descentralización en el país. Se estableció que este índice evaluaría los municipios, ya que esta entidad territorial según el DNP (2006) fue identificada como la célula del Estado Colombiano por

su cercanía con la comunidad en la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras que demanda el progreso local, la ordenación del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y otros asuntos esenciales del desarrollo (pág. 9)

Además, se logró observar que el proceso de descentralización hasta ese momento

generó avances en términos agregados: el gasto público social se multiplicó por dos en tan sólo una década; las coberturas en educación aumentaron; la tasa de analfabetismo se redujo; hubo mayor disponibilidad de docentes, mayores niveles de escolaridad, ampliación de la red pública de servicios de salud y aumento de los instrumentos para la mejora de la gestión. Sin embargo, estos avances resultaron insuficientes con respecto a la magnitud del gasto público social adelantado en la última década, de manera que con los recursos invertidos los resultados sociales pudieran haber sido más altos (DNP, 2006, p. 15).

En la Ilustración 5 se puede observar el nivel de desarrollo en el cual se encontraban los municipios según este índice para el año de 2006, con su respectiva localización en el mapa de Colombia.

Ilustración 5 Ranking desempeño municipal según el IDI 2006

Fuente: (DNP, 2016)

Se puede observar en el mapa que aún se encuentran varios municipios en los cuales no se puede extraer información, en parte por la condición geográfica de ellos y en parte por la presencia del conflicto armado en ellos, así mismo, se observa que la mayoría de municipios grandes territorialmente hablando se encuentran en un desempeño crítico, bajo o medio, lo cual se contrasta con los pocos municipios, en su mayoría centrales que se clasifican con un desempeño satisfactorio o sobresaliente. Nuevamente el mapa de los municipios con peor y mejor desempeño coincide con los municipios y departamentos donde hay más (Caquetá, Guaviare Arauca, Meta, Casanare, Putumayo) o menos (San Andrés, Amazonas, Atlántico, Bogotá, Boyacá, Guainía) influencia del conflicto armado.

Por otro lado, para este periodo el MADR se convierte en una de las entidades más robustas gracias a la cantidad de recursos dirigidos al programa AIS, además se promueve la Ley de Desarrollo Rural como instrumento fundamental para acabar los problemas de corrupción e ineficiencia de los programas de entrega de tierras.

El programa AIS estaba conformado por dos grandes componentes:

Apoyos para la competitividad (APC) para todos los productores, especialmente pequeños, orientados a la mejora de la productividad y la competitividad (Líneas especiales de crédito, ICR para infraestructura e incorporación de nuevos equipos y maquinaria, Riego y Drenaje, Incentivo a la Asistencia Técnica IAT, Fondo de Inversiones Forestal Colombia FIFC, otros). Apoyos económicos sectoriales (AES), especialmente para aquellos cultivos que se verán más expuestos a la competencia internacional (Para facilitar los procesos de ajuste en los sectores de bienes importados sobre los cuales la competencia internacional ejerce las mayores presiones). En 2007, el programa contaba con \$400.000 millones de pesos (ARIAS, 2007, p. 43).

A pesar de las acciones y de las intenciones de las reformas institucionales para el sector en 2005 el INCODER entro en crisis por falta de resultados, principalmente en el programa de tierras y escándalos de corrupción e ineficiencia en la gestión. Esto se dio en parte porque a esta única institución se le asignó las funciones de 4 entidades, esto con una cuarta parte del personal y un presupuesto de inversión inflexible e inferior al de las entidades liquidadas.

Por ello, el MADR inicia la implementación de un Sistema Integrado de Gestión, este sistema tiene como propósito mejorar el desempeño y la capacidad del MADR, este sistema incluye el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el Sistema de Gestión de la Calidad para Entidades Públicas y el Sistema de Gestión de Riesgos Operacionales (ARIAS, 2007). Ya en este segundo periodo presidencial no se ve la descentralización en el sector rural, no se menciona ni siquiera en las memorias del MADR, por otro lado, el programa AIS toma cada vez más fuerza y se convierte en el centro de la política para el sector.

Para este año, la recién aprobada Ley 1152 de 2007 o Ley de Desarrollo Rural fue demandada y declarada inexecutable por la Corte Constitucional, esto hace que vuelvan a estar vigentes las 14 leyes, 5 decretos-leyes y 27 decretos reglamentarios que esta única Ley englobaba. Por otro lado en cuanto al desarrollo institucional, se reforma el ICA, se moderniza el Banco Agrario, se continua con el Sistema Integrado de Gestión, al cual se adhieren CORPOICA, FINAGRO, INCODER, ICA y Banco Agrario, se continua también con la participación ciudadana por

medio de los Consejos Comunales de Gobierno y del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura y se agrega el sistema de información AGRONET (ACOSTA, 2009).

Además, como si eso fuera poco, en 2009 finalmente se destapa el escándalo de la corrupción de AIS, este programa presentó irregularidades en la ejecución del programa relacionados con la forma de contratación, actos de corrupción, contratación sin estudios, entrega fraudulenta de beneficios y falta de control de los programas. Estos apoyos económicos directos no generaban obligaciones, contraprestaciones o derechos adquiridos.

El tema del control interno en Colombia se maneja con base en la Ley 87 de 1993 y la 489 de 1998, de acuerdo a estas Leyes el Consejo Asesor del Gobierno Nacional propuso un Modelo Estándar de Control Interno, este modelo hoy es conocido como el MECI. En el caso del MADR que adoptó el MECI en 2006, cuenta con un Sistema Integrado de Gestión, para buscar la mejora del desempeño y la capacidad de proporcionar productos y/o servicios de acuerdo a las necesidades.

Los apoyos económicos del AIS, como ya se dijo anteriormente, tenían como objetivo dar una ayuda sin contraprestación económico para responder a los TLC, estos apoyos estaban dirigidos a toda la población rural del país sin tener en cuenta los diferentes niveles de vulnerabilidad y la disparidad de las condiciones de productividad y competitividad. Esta condición de entrada ya dejaba vacíos en la norma fáciles de reinterpretar a partir de intereses particulares.

Fue entonces que, según la publicación del 20 de julio de 2011 de la Revista Cambio, citada por Ayala (2013)

un periodista de la Revista Cambio, decidió hacer un derecho de petición al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el cual solicitaba se le informase que subsidios estaba otorgando y en qué consistían, fue entonces, cuando el Ministerio dio respuesta a este requerimiento diciendo: “En la respuesta de esta cartera, apareció la lista de nombres de beneficiarios de los subsidios. Ahí fue donde se vio el nombre de Valerie, la ex reina de Colombia que aparecía junto a su novio, Juan Manuel Dávila Fernández de Soto. Pero él no era el único beneficiado por los subsidios de riego y drenaje. También lo eran su hermana, Ana María, Reina; Juan Manuel Dávila Jimeno, su papá, y María Clara Fernández, su mamá. En total, los Dávila recibieron más de 2.200 millones de pesos para riego y drenaje en Algarrobo, Magdalena. Valerie, por su parte, recibió 306 millones de pesos. Entre otras familias adineradas y

reconocidas en el país que también habían pedido subsidios no sólo a su nombre, sino al de empresas asociadas a ellos” (p. 21).

Desafortunadamente, este fue solo el inicio de los descubrimientos de los “apoyos económicos” del AIS que fueron dirigidos a las familias más adineradas del país, una de las razones por las cuales el MADR dice no haber descubierto por sí mismo estas inconsistencias es porque el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), un organismo de la OEA, era la institución encargada de la administración de los recursos, es decir no fue el MADR quien directamente asignaba los recursos. Por esto, según Benedetti (2013), aunque las reglas formales muestran que el Estado pretendía actuar con base en el interés público, los resultados muestran que personas como Andrés Felipe Arias, Ministro de agricultura de aquel momento, se adueñaron del AIS para obtener beneficios económicos y políticos propios, esto dejó ver las fallas en los instrumentos de política que no dieron cuenta de un diseño adecuado en lo referente a los ejecutores y sus responsabilidades en el acompañamiento y monitoreo de los posibles resultados de la implementación del programa.

Luego de este escándalo, el AIS fue reemplazado por el programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE), esta vez sí dirigido por el MADR presentando evaluaciones periódicas y control de los proyectos. Sin embargo, como era de esperarse este acontecimiento marcó al MADR, lo dejó con una muy baja credibilidad frente a la población rural y para el país en general, es más, aún hoy en día se continúa investigando este desfalco y se continúa juzgando y condenando a sus presuntos actores. Además, el AIS dejó por fuera el tema de la descentralización durante todo un periodo presidencia, por esto el desarrollo institucional y en general de la descentralización para el sector no tuvo muchos avances, por el contrario, se frenó y abandono.

Una prueba de esto, son los índices de concentración de tierras, que después de varios años seguían siendo los mismos o eran aún más altos como se puede ver en la Ilustración 6.

Ilustración 6. Concentración de la propiedad rural según el Índice Gini de Tierras 2009

Fuente: (IGAC; CEDE, 2012)

Nuevamente, la mayoría de departamentos están en color café oscuro, lo cual indica una alta concentración de tierras en la mayoría del territorio nacional. Adicionalmente, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2016),

como entre 2001 y 2004, fue liquidado el INCORA y se creó el INCODER, hay notables vacíos de información. Por ejemplo, no existe información sobre las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario para los años 2001, 2002 y 2003, ni sobre los beneficiarios que recibieron tierras de este fondo. Tampoco hay información sobre la compra directa de tierras en 2001, si la hay para los años 2002 y 2003, pero se desconoce si esas compras se hicieron en el “mercado asistido de tierras” o fueron hechas por el INCORA. Según parece, en los años 2009 y 2010 no hubo compra de tierras subsidiadas; y en 2011 y 2012, el INCODER solo compró 126 hectáreas

que fueron repartidas entre 28 familias que recibieron lotes de 4,5 hectáreas en promedio (p. 201).

En síntesis, en los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe hubo varios cambios a nivel institucional para el sector, que se pueden observar en la Tabla 7.

Tabla 7 Institucionalidad del sector rural 2002 - 2010

Entidad	2002	2004	2006	2008	2010
MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)		x		x	
ICA (Instituto Colombiano Agropecuario)		x		x	
INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria)		En liquidación		En liquidación	
INAT (Instituto Nacional de Adecuación de Tierras)		En liquidación		En liquidación	
Fondo DRI (Fondo de Desarrollo Rural Integrado)		En liquidación		En liquidación	
INPA (Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura)		En liquidación		En liquidación	
Banco Cafetero			En liquidación		
Caja Agraria		En liquidación			
ALMAGRARIO (Almacenes generales de depósito)	X	x			
FINAGRO (Fondo para el financiamiento del sector agropecuario)		x		x	
CORPOICA (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria)		x		x	
Banco Agrario		x		x	
INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural)		x		x	
CONSEA (Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario)	X	x	x	x	x
Secretarías de Agricultura		x		x	
UMATA (Unidad Municipal de Asistencia Técnica)	X	x	x	x	
CMDR (Consejos Municipales de Desarrollo Rural)	X	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia con base en (CANO, 2004), (ARIAS, 2005), (ARIAS, 2006), (ARIAS, 2007) y (ACOSTA, 2009).

El cambio gradual institucional que se dio en este intervalo de 8 años, implicó que de las 17 instituciones que había en 2002 en el sector, a final de 2010 quedaron 11, de las eliminadas todas pertenecían al orden nacional. Sin embargo, este cambio no tuvo un gran impacto en el desempeño institucional, lo cual da cuenta nuevamente del precario poder infraestructural que

el Estado tiene para ejecutar las decisiones de política pública a lo largo del territorio nacional y que cantidad no significa directamente eficiencia y eficacia.

Además, de acuerdo al índice a los mapas observados en la última parte de este texto, se observa que el *path dependence* al que pertenecen las instituciones encargadas del problema de la concentración de tierras no cambia y sigue afectando las decisiones y acciones posteriores. En síntesis, de esta sección se podría apuntar que a pesar del recorte institucional en términos de resultados no hubo mayor diferencia y por el contrario el sector rural se vio envuelto en un escándalo de corrupción de gran magnitud, así mismo que a pesar del gran enfoque discursivo sobre el conflicto armado interno y su enfrentamiento directo, este nuevamente no tuvo mayor influencia en el desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural, ni en pro ni en contra según las cifras y hechos observados en la sección y por último, que estas medidas re centralizadoras justificadas bajo el débil desempeño de los municipios, en realidad tampoco tuvieron resultados positivos y por el contrario desviaron la atención de estas mismas falencias a nivel nacional.

En la siguiente sección se expondrá como afectó al desarrollo institucional de la descentralización, la llegada al Gobierno de Juan Manuel Santos, quien fue Ministro de Defensa en el gobierno de Uribe. Durante su estadía en el ministerio, las fuerzas públicas adelantaron los operativos militares más contundentes contra Las FARC registrados hasta la fecha. Sabiendo esto, se esperaba que este continuara con el discurso y la política de Uribe, sin embargo, esto no fue así y se verá a continuación.

4.1.3 UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (2010 – 2016)

Esta sección aborda el tiempo comprendido entre los años de 2010 y 2016, se verá como en contra de los pronósticos, este Gobierno no siguió los mismos pasos del anterior, especialmente en lo que concierne a la descentralización y al trato del conflicto armado interno. Gracias a este cambio, se retomó con fuerza el desarrollo de la descentralización, tanto en el sector rural como a nivel general y por ello se logró lo que hace muchos años se venía intentando, establecer la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo que sellaría un vacío en la historia de la descentralización en Colombia.

Por otro lado, el discurso frente al conflicto como enemigo cambió drásticamente ya que se dio inicio al proceso de paz con Las FARC, lo que también ayudo a ratificar que realmente el conflicto armado interno no era el mayor obstáculo para la descentralización, ya que este proceso de paz como se verá más adelante en las cifras y en el análisis de las Memorias del MADR no reflejaría mejoras sustanciales, por lo menos en este aspecto.

En 2010 inicia el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, quién le da importancia nuevamente a la descentralización, se refuerza el papel de los departamentos y se promueven modificaciones legislativas que dieron pasos sustantivos en la línea de potenciar el nivel regional: abrieron la puerta a la creación de regiones y a la asociación para el desarrollo de proyectos en conjunto y crea un fondo de desarrollo regional y de compensación (SERRANO e ACOSTA, 2011).

Así mismo, el año de 2010 ya inicia para el sector rural con el pie izquierdo después de todo el escándalo de AIS, se le ve con total incredulidad e ilegitimidad, incluso menos de la poca que tenía. Por esto las primeras acciones para este año en el sector rural estaban dirigidas hacia un desarrollo rural integral, esto es no solo fijarse en lo económico o en lo productivo sino también en lo social, especialmente en los problemas estructurales. Entre las primeras acciones institucionales a realizar se encuentran, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (hechos ocurridos entre el 1 de enero de 1991 y el 1 de enero de 2011), la Formalización de la propiedad rural (formalización y organización del mercado de tierras rurales), la Ley de Desarrollo Rural (pendiente por presentarse al Congreso) y el Programa DRE (eje de la política de desarrollo rural integral, cambios sustanciales con respecto a su antecesor el AIS).

En cuestión de adecuación institucional el Gobierno creó la Unidad Nacional de Tierras y Adecuación, el Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se reformó el INCODER, se fortaleció CORPOICA para que trabaje conjuntamente con Colciencias y se crea dentro del MADR la Dirección Nacional de Riesgos Agropecuarios. En la Tabla 8 se pueden ver las principales características del Programa DRE y que lo diferencian del anterior AIS.

Tabla 8 Condiciones especiales del Programa DRE

Condiciones especiales del Programa DRE		Características
Beneficiarios	Pequeños y medianos productores, individuales y asociados	Por primera vez establece tope mínimo de participación de los pequeños productores en proyectos asociativos
	Medianos o grandes productores integradores de pequeños productores que participen como mínimo en el 60% del proyecto productivo	
Actividades Financiables	Cultivo de los productos de la canasta básica alimentaria de los colombianos y otros productos demandados en el mercado mundial	Fortalecer la seguridad alimentaria nacional y orientar la producción a regiones de demanda internacional (Productos sensibles y de interés exportador)
	Fomento de la competitividad lechera (CONPES 3675 de 2010)	Elimina la opción de aplicar al LEC o al ICR para financiar la misma actividad
Plazo	Plazo máximo del crédito a 8 años	Mejora la eficiencia fiscal al reducir el plazo anterior de 15 años
Montos máximos	Valor máximo de los créditos individuales \$2.000 millones (2011)	Se acota el monto máximo para evitar la concentración de los apoyos del programa
	Valor máximo de los créditos asociativos \$5.000 millones (2011)	

Fuente: (SALAZAR, 2011)

Del tiempo en el cual el AIS alcanzó a estar vigente, se tuvieron los siguientes efectos:

Los pequeños productores aumentaron sus costos unitarios de producción y disminuyeron sus niveles de inversión, pero a pesar de haber aumentado sus ingresos, no fue suficiente para lograr impactos positivos sobre sus ingresos netos. Por el contrario, los grandes productores y empresas agropecuarias lograron disminuir sus costos unitarios de producción, mantener sus niveles de inversión, y aumentar sus ingresos netos. El empleo en número de jornales aumentó para los hogares pequeños y los que tienen unidades productivas con productos permanentes. El Programa AIS no generó impactos sobre el uso de asistencia técnica, excepto para productores grandes y algunas empresas. Existe evidencia de mayor uso de maquinaria agrícola sólo en empresas y en hogares con productos permanentes. El Programa AIS generó impactos negativos sobre el uso de crédito, en especial para los hogares pequeños y medianos. No existe evidencia de que el programa AIS haya promovido el uso de mejores insumos. Se encontraron impactos positivos sobre servicios básicos para procesamiento de productos, en hogares y empresas, especialmente hogares pequeños y grandes. Se encontró evidencia de esquemas asociativos en los hogares de pequeños y medianos beneficiarios de AIS, menos como resultado del Programa. La evaluación no muestra mejora en las condiciones de vida de los hogares beneficiarios (SALAZAR, 2011, p. 83).

Para esta época, se agudizan los problemas que siguen aquejando al sector rural, este se encuentra con un índice de pobreza del 64,3% uno de los más altos en América Latina, esto en parte por este ser el escenario de problemas sociales, narcotráfico y violencia, además, la restitución de tierras a pesar de ser un programa de larga data no ha logrado causar mayor impacto en la calidad de vida. De hecho, según Salazar (2011),

Es preciso reconocer que durante la última década la política de desarrollo rural ha sido prácticamente inexistente, y la capacidad institucional que disponía el país para adelantar programas de apoyo a los productores que más lo necesitan, se ha desmantelado casi en su totalidad. Esto ha generado que las intervenciones en este campo se encuentren notoriamente dispersas y desarticuladas, lo que genera grandes ineficiencias en la aplicación de los recursos públicos y, sobre todo, se ha limitado sustancialmente la capacidad de producir un impacto medible y evaluable en las condiciones de vida de los pobladores del sector rural (p. 224).

Con todo esto surge nuevamente la inquietud de porque con toda esta institucionalidad, con todos estos cambios en pro de una mejor descentralización, no se cumplen las leyes ni los objetivos de política pública. Es una fragilidad presente en la variedad de instituciones del sector que se evidencian una vez más por el poco o nulo avance en la resolución de los problemas en el sector rural por el débil poder infraestructural del Estado colombiano, situación que sigue repitiéndose a lo largo de los años, sin importar los innumerables cambios o transformaciones que ha tenido el Conflicto Armado Interno.

Sin embargo, este periodo de tiempo es importante entre otras cosas porque finalmente en el año 2011, después de 20 años de iniciada oficialmente la descentralización en el país y después de 19 intentos, se aprueba la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) o Ley 1454 de (2011) en la que se crean regiones administrativas y de planeación, permite la asociación de regiones para el desarrollo de proyectos, crea el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensaciones para el financiamiento de proyectos de inversión y crea la Comisión de Ordenamiento, que sería la encargada de asesorar y vigilar la ejecución de los proyectos y definir los criterios para el uso de los recursos de los fondos.

Así en 2011, finalmente se cierra un ciclo en el cual la descentralización se encontraba en el aire sin una base clara sobre el ordenamiento territorial, algo que la academia y otros llevaban pidiendo desde hace años (ECHEVERRI, 1996), (RUBIO, 2004) (HINESTROSA, 2007), (RINDE, 2007), (SERRANO e ACOSTA, 2011) (CLAD; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE, 2016)).

Antes de seguir con el desarrollo institucional del sector rural, es importante realizar una pausa para explicar más detalladamente cómo se maneja la distribución de competencias y recursos entre las entidades territoriales, ya que, aunque ya se explicó esto brevemente en la sección El proceso descentralizador en América Latina y que además este no sea el foco de análisis de la investigación, es clave para entender el funcionamiento de la descentralización.

Actualmente, se maneja el SGP para la distribución de los recursos, este sistema empezó a regir en 2001, antes de este, la división se realizaba por medio del sistema de transferencias conformado por el Situado Fiscal (SF) y la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), así se repartían los ingresos de manera proporcional, los cuales a su vez debían ser invertidos de la siguiente manera: “Educación (30%), Salud (25%), Agua potable y Saneamiento básico (20%), Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre (5%) y Libre inversión (20%)” (SANÍN, 2010, p. 17) .

Según Bonet, Pérez y Ayala,

El situado fiscal por un lado representaba los recursos que el Gobierno Nacional Central asignaba a los departamentos, al distrito capital y a los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta con el fin de financiar la salud y la educación en estas entidades territoriales. Se estableció como un porcentaje creciente de los ICN que permitiera cubrir de manera adecuada los servicios públicos para los cuales está destinado. Las transferencias a los municipios se hacían a través de lo que se conocía como las participaciones municipales. Al igual que en el caso del situado fiscal, el crecimiento de las participaciones estaba ligado a los ICN (BONET, PÉREZ e AYALA, 2014, p. 10).

Este sistema se modificó durante la administración de Pastrana por medio del Acto Legislativo 01 de 2001, que creó el SGP y reemplazó el SF (de departamentos y distritos), la participación (de los municipios) en los ICN y el Fondo de Crédito Educativo.

Después de creado este sistema, se puede decir que hoy en día las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales son: Recursos propios, Crédito, el SGP y las regalías (PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2011).

Los Recursos Propios, son los ingresos tributarios, para el caso de los departamentos, de licores y tabaco, para el caso de los municipios son básicamente predial, industria y comercio y gasolina; y no tributarios como peajes, multas y contribuciones. El SGP distribuye los recursos de acuerdo a un esquema porcentual específico y mantiene una centralidad fiscal fuerte. El crédito es el tipo de fuente más cuestionada porque a falta de reglas claras los departamentos y municipios aumentaron desmedidamente su gasto, déficit y endeudamiento. Regalías, que actualmente se manejan por medio del SGR del cual hacen parte el Fondo de Ahorro y

Estabilización, el Ahorro Pensional Territorial, la Participación Directa de Productores, el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CLAD; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE, 2016).

Ahora sí, continuando, la Ley 1454 de (2011) o LOOT especifica el ordenamiento legal y las formas de cooperación territorial, crea un marco de gobernanza, define las reglas para la descentralización derivadas de la Constitución y establece las reglas para una serie de ordenamientos territoriales asociativos. En materia de distribución de competencias, establece en su Artículo 28 que los departamentos y municipios tienen autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada. Así mismo, en la Tabla 9, se puede observar lo establecido en cuestión de competencias en materia de ordenamiento de territorio por cada entidad territorial.

Tabla 9 Distribución de competencias por entidad territorial LOOT

Entidad territorial	Función
Nación	<p>Establecer la política general de ordenamiento del territorio en las áreas de parques nacionales y áreas protegidas</p> <p>Localización de los grandes proyectos de infraestructura</p> <p>Lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades</p> <p>Criterios para garantizar la distribución equitativa de los servicios públicos e infraestructura social</p> <p>Conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural</p> <p>Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir las entidades territoriales y diferentes tipos de asociación</p>
Departamento	<p>Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio</p> <p>Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos</p> <p>Orientar la localización de la infraestructura de acuerdo a las ventajas competitivas regionales</p> <p>Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, de sus municipios y entidades territoriales indígenas</p> <p>Podrán articular sus políticas con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio</p> <p>Establecer directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un área Metropolitana</p> <p>Los departamentos y sus asociaciones podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente</p>
Distritos Especiales	<p>Dividir el territorio distrital en localidades</p> <p>Organizarse como Áreas Metropolitanas, siempre que y cuando se cumplan las condiciones</p>
Municipio	<p>Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio</p> <p>Reglamentar los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las Leyes</p> <p>Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 1454 de 2011

Tener una distribución clara de las competencias de cada entidad territorial y de la distribución de recursos es clave para una descentralización eficiente, según Gonzáles (2014) la omisión de esta distribución afecta el control de los recursos del SGP, la prestación de los servicios públicos, entre otros, lo que genera conflictos y contradicciones que a su vez lesionan la descentralización y autonomía territoriales.

Luego de tener finalmente la LOOT, en 2012 se crean tres nuevas entidades: la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (esta sería de carácter

temporal por un periodo de 10 años), la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP). Además, en este mismo año en el segundo semestre se presenta como se mencionó antes, el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, que pretende unificar de cierta forma la normatividad dispersa relacionada con tierras y desarrollo rural, así como fortalecer la estructura institucional para que está este a la par con lo que la ley propone. Según Salazar (2012) “La intención del Gobierno para el sector era contribuir por medio de las políticas agrarias a la recuperación del control estatal del territorio y la superación de los controles del conflicto armado”(p. 66).

Esto significa que finalmente de cierta manera se unifica la normatividad dispersa del sector y la concerniente a la descentralización, tuvieron que pasar 20 años para poder realizar esto, claramente el Conflicto Armado Interno aquí no es el mayor obstáculo, aquí se ven involucradas un conjunto de variables como corrupción, falta de coordinación, debilidad institucional, entre otras, que seguramente han influenciado mucho más el desarrollo institucional de la descentralización que lo que lo ha hecho el conflicto.

Sin embargo, por las debilidades presentadas en entidades ejecutoras, tanto nuevas como antiguas, el MADR acababa asumiendo varias funciones que lo hacían descuidar su función principal como planificador y formulador de las políticas sectoriales, como entidad que ejerce control sobre sus entidades adscritas y vinculadas y como entidad que hace seguimiento y evaluación a las políticas y programas bajo su responsabilidad.

Después de conocer cómo se distribuyen los recursos y las competencias entre las entidades territoriales, es importante retomar el tema el IDI y así observar un poco más detalladamente lo que se hablaba anteriormente en los gráficos, sobre el desempeño municipal y/o la descentralización administrativa.

Según este índice la brecha entre los municipios con peor desempeño frente a los de mejor desempeño se redujo un 30% de 2006 a 2015, como se puede observar en el Gráfico 3.

Gráfico 3 Comparación IDI y Capacidad administrativa y fiscal entre los mejores y peores desempeños municipales 2006 - 2015

Fuente: (DNP, 2016)

Para el año de 2010, se continuo con el mismo objetivo por la búsqueda del fortalecimiento de la capacidad fiscal, administrativa y social de las entidades territoriales, en un contexto de descentralización y de cambio de gobierno. Cabe resaltar que para 2006 no fueron más de 110 municipios los que presentaron información completa y consistente para la elaboración del índice, mientras que para 2010 esta cifra ascendió a 622 como se muestra en el Gráfico 4.

Gráfico 4 Municipios con información completa y consistente 2006 - 2010

Fuente: (DNP, 2010)

Según este gráfico, la capacidad administrativa, la eficiencia y la eficacia son las medidas con mayor dificultad para obtener información, esto en parte por la debilidad institucional que se tiene en varios departamentos. Los resultados para 2010 arrojaron que

si bien hay avances importantes en la gestión municipal, en cuanto a más cantidad de bienes y servicios producidos y a una dinámica de gestión pública municipal con más responsabilidades y recursos, existen

también limitaciones que en materia de gestión enfrentan los municipios, particularmente ineficiencias y capacidades institucionales desiguales. Por esta razón, es importante adelantar un programa integral de carácter institucional que fortalezca las capacidades institucionales, no solo fiscales, sino también de administración integral de los recursos públicos (DNP, 2010, p. 12).

La clasificación del desempeño de los municipios para el año 2010 se muestra en la Ilustración 7.

Ilustración 7 Ranking desempeño municipal según el IDI 2010

Fuente: (DNP, 2010)

En este mapa, se observa un panorama un poco más alentador, ya que la cantidad de municipios que se encontraban clasificados con desempeño crítico y bajo se redujo bastante, además vemos que para esta época como ya se habló antes por la reducción militar que se tuvo del conflicto armado, ya los municipios que se tenían con mayor IICA mejoraron en cierta medida su IDI. Siguiendo con los años, para 2014 la cantidad de municipios que presentó información clara y consistente fue de 707.

En el año 2014 un 70% de los municipios (770) mejoraron su calificación del Desempeño Integral respecto a 2010, mientras que 331 municipios (30%) disminuyeron sus resultados. El promedio del Indicador de Desempeño Integral en 2014 fue de 75,3 lo que lo ubica en un rango de calificación “Satisfactorio” (entre 70 y 80 puntos) (DNP, 2014, p. 32).

A continuación, en la Ilustración 8 se presenta la clasificación de los municipios por su desempeño para el año de 2014, localizados en el mapa.

Ilustración 8 Ranking desempeño municipal según el IDI 2014

Fuente: (DNP, 2014)

Nuevamente, se reduce el número de municipios con categoría de desempeño bajo y crítico, sin embargo, en este caso la razón principal de esto no es la reducción militar del conflicto armado (aunque sigue influyendo), sino el cambio de gobierno que a partir de 2010 con Juan Manuel Santos introdujo una estrategia totalmente diferente a la del gobierno anterior¹⁶ y resaltó nuevamente como herramienta central la descentralización.

Para el caso específico del sector rural, se va a analizar cuáles fueron los cambios y resultados en este periodo, con mayor enfoque en el desarrollo institucional.

El periodo 2012-2013 no cambia mucho con respecto a los dos periodos anteriores con respecto al desarrollo institucional y con respecto a las estrategias para este sector, se continua con la Política Integral de Tierras a cargo del INCODER y se continúa con el Programa DRE. Para el caso del desarrollo institucional se instauran los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que son las instancias que llevan a cabo la priorización, viabilización y aprobación de proyectos de los entes territoriales; en estas participan miembros de los tres niveles de gobierno, lo que permitiría un dialogo contante entre los actores y una alineación de las prioridades entre los tres niveles. Así mismo, dentro de este periodo presidencial se resaltan los Contratos Plan como un instrumento fundamental para el proceso de articulación de recursos y acciones entre los diferentes niveles de gobierno, estos contratos se enfocan en

mejorar la productividad y la competitividad como factores de desarrollo social y económico, entendiendo que el alcance de este propósito requiere un trabajo mancomunado en el que participen distintos niveles de Gobierno. Unir capacidades de planeación, gestión y financiación y establecer condiciones que mejoren los niveles de competitividad y bienestar social, entendiendo que el alcance de este propósito requiere un trabajo mancomunado en el que participen distintos niveles de Gobierno. Los Contratos Plan facilitan la unión de las regiones — unidas por departamentos, o por municipios— para asociarse y sacar adelante grandes proyectos y obras (SALAZAR, 2013, p. 313).

Además, en estos años se promovió el fortalecimiento del ICA (incremento de presupuesto y fortalecimiento de su institucionalidad), que frente a los TLC tiene la función de proteger, mantener y mejorar el estatus sanitario del sector, además de la implementación de buenas prácticas para la producción primaria, la transformación y el fortalecimiento de los sistemas de inspección, vigilancia y control en la producción agroalimentaria. Así mismo, se le dio enfoque a la AUNAP, que asumió el tema de la pesca y la acuicultura que antes estaba a cargo de 4

¹⁶ Entre las nuevas estrategias se encontraba lograr el acuerdo de paz con Las FARC-EP, del cual se empezaron a tener conversaciones en 2012 que dieron como resultado un Acuerdo de Paz en noviembre de 2016.

entidades (INDERENA, INPA, INCODER, ICA), por esto se le asignó como propósito “adelantar procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible” (SALAZAR, 2013, p. 325).

Según Salazar (2013),

En los casi tres años de gobierno del Presidente Santos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas han logrado incrementar su presupuesto de inversión en cerca del 75%, pasando de \$1,2 billones en 2010 a \$2,2 billones en 2013. Este incremento refleja la importancia actual del agro colombiano e indudablemente es el resultado de la enorme transformación del sector (p. 335).

Ahora, realizando un promedio de lo que se realizó en este sector en el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, se puede decir que teniendo en cuenta que cerca del 60% de los municipios se encuentran dentro de la categoría rural, representando aproximadamente el 30% de la población total del país para esta época, se le dio un enfoque al Ministerio para intentar que este apunte a un desarrollo rural integral con enfoque territorial, se promovió la Política Integral de Tierras, se crearon dos Viceministerios; el de Desarrollo Rural y el de Asuntos Agropecuarios y se reorganizó el sector y se crearon entidades como la AUNAP, la UPRA y la UAEGRTD.

De acuerdo a estas modificaciones, la organización del MADR en este periodo quedó como se observa en la Ilustración 9.

Ilustración 9 Organigrama del MADR 2014

Fuente: (MONTROYA, 2014)

Esta nueva estructura pretendía consolidar el rol del MADR como planificador y formulador de las políticas sectoriales, ejercer control sobre sus entidades adscritas y vinculadas y hacer seguimiento y evaluación a las políticas bajo su responsabilidad. Esto mediante dos enfoques, el primero el Desarrollo Rural (fortalecimiento de la población rural con respecto a los bienes públicos, las capacidades productivas y la generación de ingresos, y la gestión en materia de tierras, formalización de la propiedad privada, formalización de baldíos y la restitución de tierras) y el segundo el Desarrollo Agropecuario (la competitividad del sector en cuanto a las cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras y acuícolas, el financiamiento y los riesgos agropecuarios, la innovación, el desarrollo tecnológico y la protección sanitaria) (MONTROYA, 2014).

Sin embargo, a pesar de estas modificaciones que lógicamente no iban a dar resultados inmediatos y teniendo en cuenta la larga data de los problemas del sector, en 2013 ocurrió el primer Paro Agrario Nacional que paralizó el país.

Este Paro Agrario tuvo lugar del 19 de agosto al 12 de septiembre de 2013, y dentro de sus causas principales, estuvo el reciente TLC con Estados Unidos, ya que este era inconveniente no solo por las desventajas competitivas de la producción colombiana ante la norteamericana, sino también por la prohibición del uso de semillas nacionales a cambio de semillas extranjeras certificadas, por su puesto la mayoría provenientes de Estados Unidos. Según Salcedo, Pinzón y Duarte (2013), las causas de este Paro Agrario se pueden sintetizar en tres: La firma de TLC que dejan en desventaja competitiva a la producción nacional, la falta de una política agraria que incluya a los campesinos y brinde garantías políticas y económicas, y las exigencias de los campesinos de ser reconocidos como sujetos políticos y sujetos de derechos. Una de las características inéditas de este paro fue el apoyo por parte de la población urbana, especialmente por medio de las redes sociales y de movilizaciones ciudadanas.

En este hecho no se ahondará en este texto, pero se respalda la importancia que este tuvo para ese momento y para el posterior desarrollo del sector. Retomando, a pesar de que para esta época se estaban realizando cambios importantes, no solo a nivel institucional, los resultados que de ello pudieran salir aún no eran ampliamente visibles. Como resultado del Paro Agrario se convocó a la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular (CACEP), como un punto de encuentro de los distintos sectores agrarios y populares para la concertación de políticas con el Gobierno Nacional.

A raíz de esto, se dio el Pacto Agrario, que según Montoya (2014), era una oportunidad para construir la política de Estado para el agro, reducir la pobreza y fortalecer la productividad, fue un proceso de construcción participativa en el que se vieron involucrados el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y las organizaciones campesinas y de productores.

El Pacto Agrario orientó su trabajo en dos frentes. El primero, destinado a generar insumos para la elaboración de lineamientos de política para el sector agropecuario y rural a partir de la participación directa de los actores rurales y sus organizaciones en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y en el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) de cada departamento. El segundo, destinado a apoyar proyectos que mejoren la competitividad de la producción agropecuaria y la calidad de vida de los habitantes rurales en el país (p. 24).

A partir del 2014 se empezó a desarrollar esta comunicación entre ambas partes y se empezaron a observar algunas mejoras en el sector. Por otra parte, ya para 2015 el fortalecimiento del sector se centró en la gestión administrativa por medio del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y del Sistema Integrado de Gestión (SIG).

Además, para fortalecer la descentralización y la comunicación de las entidades territoriales en pro de las políticas sectoriales, el MADR diseñó una estrategia en la cual los Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación (PARES) establecen una ruta de priorización de recursos dentro del presupuesto de inversión del sector en la que se tienen en cuenta las necesidades sociales, económicas y demográficas de los departamentos, siguiendo la idea del desarrollo rural integral con enfoque territorial.

De acuerdo con esto, según Valencia (2016),

En 2015 el 96% de los municipios colombianos recibieron recursos del MADR y sus entidades. Además, al sumar el Pacto Agrario, la estrategia PARES y la Cumbre Agraria, se atendieron proyectos en 1.074 municipios con \$1,2 billones en beneficio de 2,3 millones de pobladores rurales. Adicionalmente, 298.864 pequeños productores fueron beneficiados con asistencia técnica rural (p. 217).

Por último, en el 2015 se realizaron las últimas modificaciones a nivel institucional para el desarrollo y fortalecimiento de la descentralización. Según Chávez (2016), se comenzó con la liquidación del INCODER mediante el Decreto 2365 de 2015, se crea la Agencia de Desarrollo Rural con el objetivo de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural, se crea la Agencia Nacional de Tierras, para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural y gestionar el acceso a la tierra, para ello tendrá a su cargo el Fondo de Tierras a través del Sistema Nacional de Gestión de Tierras, se crea la Agencia para la Renovación del Territorio

con el objetivo de coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto y priorizadas por el Gobierno nacional a través de Planes de Intervención Territorial con los recursos de fondos como Colombia Sostenible, se crea el Consejo Superior del Ordenamiento del Uso del Suelo buscando alinear las acciones del Gobierno Nacional en el uso del suelo y dirimir los conflictos intersectoriales y se crea el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras encargado de formular los lineamientos generales, coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de restitución de tierras. En resumen, la institucionalidad para este periodo de tiempo es la que se muestra en la Tabla 10.

Tabla 10. Institucionalidad del sector rural 2011 - 2015

Entidad	2011	2012	2014	2015
MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)		X		x
ICA (Instituto Colombiano Agropecuario)		X		x
ALMAGRARIO (Almacenes generales de depósito)	x			
FINAGRO (Fondo para el financiamiento del sector agropecuario)		X		x
CORPOICA (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria)		X		x
Banco Agrario		X		x
INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural)		X		En liquidación
UPRA (Unidad de Planificación de tierras Rurales, Adeucación de tierras y usos Agropecuarios)		x	x	x
UAEGRTD (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas)		x	x	x
AUNAP (Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca)		x	x	x
Agencia Nacional de Desarrollo Rural				x
Agencia Nacional de Tierras				x
Agencia para la Renovación del territorio				x
CONSEA (Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario)		X		x
Secretarías de Agricultura		X		x
UMATA (Unidad Municipal de Asistencia Técnica)		X		x
CMDR (Consejos Municipales de Desarrollo Rural)		X		x

Fuente: Elaboración propia con base en (SALAZAR, 2011), (SALAZAR, 2012), (SALAZAR, 2013), (MONTROYA, 2014), (VALENCIA, 2015), (VALENCIA, 2016)

Esta es la institucionalidad que actualmente se maneja en el país dentro del sector rural, ha cambiado bastante y se ha enfocado en el desarrollo de la descentralización. Nuevamente, por medio del cambio gradual institucional se intenta mejorar la institucionalidad, fortalecer la

descentralización y por lo tanto, fortalecer el poder infraestructural, esto en un nuevo contexto de pos conflicto.

Finalmente, para poder observar de alguna manera como todos estos cambios influyeron en el desempeño de los municipios, se tiene la Medición de Desempeño Municipal, que reemplaza al IDM, con nuevos objetivos y nueva metodología de evaluación. Como se puede observar en el Gráfico 5 el desempeño municipal promedio aumentó, por lo tanto, implica que existen dimensiones que ya no representan un reto para los municipios.

Gráfico 5 Histórico del Índice de Desempeño Integral promedio 2006 – 2015

Fuente: (DNP, 2017)

Además, es importante aclarar que los dos tipos de mediciones no son comparables. El nuevo objetivo de este índice es medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño, este último entendido como la capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus capacidades iniciales.

Los componentes de gestión para este índice son Movilización de recursos propios, Ejecución de recursos, Gobierno abierto y transparencia y Ordenamiento territorial. De acuerdo a esta nueva medición, el desempeño municipal promedio en Colombia para 2016 fue de 47,8/100. Además, teniendo en cuenta sus capacidades iniciales se clasifican en uno de 6 grupos (Ciudades, Nivel alto, nivel medio alto, nivel medio, nivel medio bajo y nivel bajo), así se realiza un ranking de municipios dentro de cada grupo, que hace posible una comparación más real y detallada, identificando los retos y metas particulares de cada grupo.

Según Gonzáles (2016), la descentralización va más allá de simplemente entregar competencias y recursos, esta debe empoderar a los actores locales a través de la generación de capacidades institucionales propias para poder desempeñar correctamente su gestión; por esto, el IDI y ahora el MDM es el principal referente para medir la gobernabilidad y las capacidades de los

municipios dentro de un contexto de descentralización, con el que se realiza la toma de decisiones de política públicas y asignación de recursos.

Según Díaz (2016), debe haber tres condiciones para el desarrollo de la descentralización

Primero a nivel central, se debe contar con estructuras legales fuertes que permitan soportar modificaciones constitucionales, reglamentarias, presupuestarias para la delegación de funciones a instancias subnacionales, creación de mecanismos o instancias formales de coordinación entre unidades nacionales y subnacionales (regionales y locales), voluntad política para la delegación de recursos y toma de decisiones, entre otras. Segundo, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, con el fin de estar en condiciones de absorber la delegación de funciones y recursos desde el nivel central. Tercero, la capacidad social para absorber los traspasos y espacios de decisión. En conclusión, para asegurar que los procesos de descentralización pueden lograr un buen desempeño, depende si las estructuras nacionales, subnacionales y actores territoriales, cuentan con capacidades para empoderarse de estos nuevos espacios de delegación y de esta manera asumir un rol más permanente en la gestión de programas e iniciativas públicas a nivel regional (pág. 4 – 5).

Así como estas condiciones son necesarias para el desarrollo actual de la descentralización en el país, es necesario también entender que la ruralidad y el contexto rural del país ha cambiado, actualmente y desde hace un tiempo el concepto que se tiene en cuenta es el de nueva ruralidad, que según Beltrán (2016) concibe lo rural como un espacio multisectorial y multidimensional, esto requiere pasar de una política sectorial a una política territorial, en la que el territorio es más que un espacio geográfico: allí se asientan modos de producción, formas de vida, culturas y diversos sistemas productivos, que se complementan y se articulan.

Por último, y para dar fin a este cuarto capítulo y con esto al análisis del desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural durante el periodo de tiempo entre 1991 y 2016. Se resumen a continuación los puntos más importantes:

Analizando y comparando los gráficos presentados sobre el IICA y el IDM se logró deducir que el conflicto armado interno si ha tenido influencia en el desarrollo institucional dentro de la descentralización, pero este no ha sido el principal obstáculo para ella. Es decir, en otras palabras, el problema raíz ha sido siempre la debilidad del poder infraestructural del Estado colombiano tal y como se demostró a lo largo de este capítulo.

Entre 1991 y 2002 la descentralización carecía de un telón de fondo sobre el ordenamiento territorial que no se resolvería sino hasta 2011 con la LOOT, el marco propuesto por Gaviria generó incongruencias entre la distribución de competencias y recursos territoriales, lo que daría cuenta de la falta de gradualidad y especificidad en este proceso descentralizador. En

general en estos años el enfoque del MADR como cabeza del sector rural fue desarrollar la nueva institucionalidad y transformar la existente en pro de la descentralización. En general se observan bajas capacidades técnicas, financieras y políticas de las entidades territoriales, un olvido de la diversidad local y un silencio en la literatura sobre la descentralización en el sector rural.

El momento en el cual se realiza la transición entre los presidentes Pastrana y Uribe se caracteriza por adoptar una visión del conflicto armado interno en el que pasa de ser un enemigo político a un enemigo absoluto y por promover medidas re centralizadoras. Entre 2002 y 2010 se eliminaron 6 instituciones pertenecientes al sector rural, se observa en los mapas una constancia en el *path dependence* en cuanto a la concentración de tierras, estalla el mayor escándalo de corrupción que ha tenido el sector rural gracias al programa Agro Ingresos Seguro y se desvía la atención de la sociedad de los problemas de debilidad institucional para enfocarse en el enfrentamiento directo del conflicto armado interno.

El último periodo, de 2010 a 2016 es de los más fructíferos para la descentralización, nuevamente se coloca como uno de los ejes de la agenda política, se fortalece la institucionalidad del sector rural con nuevas instituciones y la liquidación de otras y se cambia totalmente la visión de enemigo que se tenía sobre el conflicto armado interno, lo que deja ver aún más claramente que el mayor obstáculo nunca ha sido este conflicto, sino otros problemas más graves y profundos como el débil poder infraestructural del Estado.

De esta manera se termina este capítulo y con él, el grueso del análisis de esta investigación. Para cada periodo de tiempo se mostró como ha sido el desarrollo institucional para la descentralización del sector rural y agrario y como factores como el conflicto armado interno lo han afectado pero no de la manera que inicialmente se pensaba, se pudo observar las grandes variaciones que hubo, los múltiples cambios institucionales y los problemas que se repetían en cada periodo¹⁷. Para finalizar con esta investigación, en el siguiente capítulo se establecerán las conclusiones de este análisis y la información más relevante de la presente investigación.

¹⁷ En el Anexo 1 se pueden observar algunos datos generales sobre la descentralización, el conflicto armado interno y el sector rural que abarcan todo el periodo seleccionado para esta investigación 1991 - 2016

5. CONCLUSIONES

Este trabajo analizó el desarrollo institucional de la descentralización en el sector rural y la influencia que ha tenido en este el conflicto armado interno para el periodo comprendido entre 1991 y 2016. Para ello, se realizó un análisis documental de fuentes secundarias que envolvían documentos oficiales como las Memorias del MADR, la literatura académica referente a los temas de descentralización tanto en general como en el sector rural y del conflicto armado interno y además de indicadores y datos secundarios de índices como el IICA y el IDM para observar la relación o influencia del conflicto armado en el desarrollo de la descentralización.

Esto, para entender, cómo ha sido el desarrollo de la descentralización en el sector rural, tomando como base un referencial teórico relacionado con el neoinstitucionalismo histórico, en especial dos componentes del mismo que son el *path dependence* y las capacidades estatales entendidas como el poder infraestructural del Estado, concepto desarrollado por Mann. Además, para realizar y argumentar la negación de la hipótesis que como se explicó a lo largo del texto, surgió a medida que se iba recolectando y analizando la información.

Por otro lado, se procuró resaltar que el desarrollo institucional de la descentralización ha sido constante en términos de propuestas de política pública, en términos de inclusión del tema en la agenda de cada gobierno y en términos de la reiteración de las propuestas a lo largo del periodo de tiempo en temas como la concentración de tierras, la Reforma Agraria y la adecuación institucional. Además, destacar que otro punto que se repite en cada periodo, es la falla al momento de implementar políticas públicas, esto por varias razones que se pudieron encontrar y describir, tales como: debilidad institucional, débil coordinación entre entidades territoriales, gran corrupción, poca representatividad del poder infraestructural del Estado especialmente en zonas rurales y desviación de la resolución de otros problemas por estar enfocados en el conflicto armado interno.

Gracias a esto, precisamente, se encontró que en realidad del conflicto armado interno no ha sido el mayor obstáculo para el desarrollo de la descentralización del sector rural, este ha estado presente a lo largo de este desarrollo claro, pero no ha sido su mayor enemigo; tal y como el Gobierno ha pretendido mostrar. Por ello, se mostró que ex presidentes como Pastrana, Uribe y Santos han hecho del conflicto armado en el país un enemigo, claro de diferente tipo para cada uno, incluso de diferentes tipos dentro del mismo periodo (político, necesario, absoluto, contingente), y esto lo ha hecho con el objetivo de generar a lo largo de más de 50 años de conflicto un sentimiento nacional que se envuelve en odio, enfrentamiento y hasta costumbre,

pero sobre todo para sobredimensionar este problema y así dejar relegados otros problemas de suma importancia que de hecho para esta investigación en específico resultaron ser mucho más influyentes.

Esta construcción del enemigo se ve envuelta en una funcionalidad tanto social como política para los diversos actores, no solo para el Estado, debido a que dependiendo de la construcción de este enemigo se generan las estrategias de enfrentamiento, tanto discursivas como militares, generando que esta cuestión se vea envuelta en el ámbito público.

Precisamente por esto, se encontró en esta investigación que a pesar de que uno de los orígenes mismos del conflicto armado interno hayan sido los problemas en el sector rural y agrario, en realidad la raíz de estos problemas, como se demostró tanto en los antecedentes históricos como en el desarrollo de la investigación, es la debilidad del poder infraestructural del Estado colombiano, la cual ha impedido que las políticas públicas sean implementadas correctamente. Se reconoce por supuesto que existen otros factores, pero en esta investigación se trabajó solo sobre este concepto.

De hecho, se demostró que a pesar de que el conflicto armado interno ha tenido fluctuaciones en las que alguna de las partes ha perdido o ganado poder frente al otro, las debilidades institucionales y los problemas del sector rural se han mantenido vigentes a lo largo de todos estos años. Lo que deja entrever nuevamente que el conflicto armado interno no ha sido el mayor obstáculo para el desarrollo de la descentralización en el sector rural.

Otro punto a tener en cuenta es que, a lo largo de las memorias del MADR analizadas, muy pocas, mencionan o tienen en cuenta el conflicto armado interno, algo que llama la atención y que fue una de las alertas para tomar la decisión de negar la hipótesis, ya que gracias al análisis documental realizado se evidenció en primer lugar que, este no era tenido en cuenta para la formulación de las políticas públicas, algo curioso ya que debería ser una variable a tener en cuenta ya que este forma parte del contexto rural y en segundo lugar que, a nivel discursivo y para el “exterior” el conflicto sí es un gran monstruo y obstáculo, pero que internamente no lo tienen en cuenta para el desarrollo de políticas públicas, lo que genera claramente una contradicción. Por otro lado, algo que sí se resaltaba constantemente, e incluso más a partir de 1991 era la necesidad de tener mayor poder infraestructural y mayor coordinación entre entidades territoriales, esto claro con el objetivo de fortalecer la descentralización.

Para puntualizar los hallazgos encontrados por medio de esta investigación se podrían resaltar las siguientes ideas principales. El conflicto no es el mayor obstáculo para el desarrollo de la

descentralización en Colombia, se ha tenido un desarrollo institucional desordenado que ha arrastrado los mismos problemas y vacíos durante años. El poder infraestructural del Estado no ha mejorado considerablemente teniendo en cuenta el periodo de tiempo. Existe poca coordinación entre entidades territoriales. Se repiten los mismos temas de política pública, gobierno tras gobierno. No existe una distribución de funciones claras entre las entidades territoriales e instituciones. El MADR no ha podido asumir plenamente su papel de líder dentro del sector. El Gobierno encubre sus acciones y posición bajo la presencia del conflicto armado interno. El conflicto armado interno se infiltró en la administración de los municipios. El sector rural siempre se ha mantenido en la agenda de los gobiernos, pero de manera rezagada, solo por cumplir el deber. Y en más de 15 años los indicadores sectoriales y el panorama del sector no han mejorado sustancialmente.

En conclusión, en este texto e investigación fueron discutidos argumentos relacionados con el neoinstitucionalismo, especialmente el *path dependence* y el poder infraestructural, el desarrollo de la descentralización en general y en el sector rural y argumentos relacionados con el sentimiento nacional generado por el discurso del gobierno para justificar la negación de la hipótesis inicial. Se puede decir entonces que sí se cumple el objetivo de negar esta hipótesis, ya que a lo largo de todo el texto se observó cómo esta visión de enemigo sesgaba la acción en otros frentes, como en la debilidad del poder infraestructural del Estado colombiano, en la falta de capacidades estatales de las entidades territoriales, especialmente municipios y en los vacíos históricos que especialmente el sector rural ha tenido. A raíz de esto se encontraron argumentos interesantes que tanto a nivel personal como académico influyeron en el resultado de la presente investigación.

Por último, se deja la puerta abierta a futuras investigaciones de temas que no hacían parte del presente texto como, el posconflicto, la descentralización en otros sectores específicos, la profundización en los obstáculos para el desarrollo de la descentralización, el discurso del gobierno llevado a otros temas y la profundización en las diversas raíces de la debilidad del poder infraestructural del Estado.

REFERENCIAS

- ACOSTA, A. F. **Memorias 2008 - 2009**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 185. 2009.
- ARÉVALO, C. J. P. **Análisis crítico del discurso sobre el conflicto armado y desarrollo en los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos en Colombia entre los años 2002 y 2013**. Universidad de La Salle. [S.l.], p. 46. 2014.
- ARIAS, A. F. **Memorias 2004-2005. Manejo Social del Campo**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 248. 2005.
- ARIAS, A. F. **Memorias 2002 - 2006**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 184. 2006.
- ARIAS, A. F. **Memorias 2006 - 2007**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 189. 2007.
- ARRETCHE, M. O mito da descentralização: Maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, p. 1 - 27, 1996.
- ARRIETA, L. M. La construcción de los sujetos en el discurso del expresidente Uribe Vélez: un análisis desde las tonalidades valorativas y los actos del habla. **Cuadernos de Lingüística Hispánica**, Tunja, n. 21, p. 103 - 116, 2013.
- ARVILLA, L. M. A. **La construcción del Ethos en el discurso del presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, sobre el Conflicto Armado desde la política de Seguridad Democrática**. Universidad del Valle. Santiago de Cali, p. 199. 2009.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LEGISLATIVA. Ley 56 de 1905. **Sobre tierras baldías**, 29 abr. 1905.
- AYALA, N. B. **Ensayo: Corrupción AGRO INGRESO SEGURO**. UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA. Bogotá, p. 26. 2013.
- BEHAR, O. **Las Guerras de la Paz**. [S.l.]: Planeta, 1985.
- BELTRÁN, S. R. La institucionalidad rural en Colombia: Reflexiones para su análisis y fortalecimiento. **Mundo Agrario**, v. 17, n. 35, p. 1-13, Agosto 2016.
- BENEDETTI, Á. J. Análisis neoinstitucional del caso Agro Ingreso Seguro. **Ciencias Humanas**, v. 10, p. 35 - 52, 2013.
- BERRY, A. ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funciona? **Revista de Economía Institucional**, Bogotá, v. 4, n. 6, p. 24 - 70, 2002.
- BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2011.
- BLANQUER, J.-M.; FAJARDO, D. **Descentralización en Colombia: estudios y propuestas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1991.
- BONET, J.; PÉREZ, G. J.; AYALA, J. **Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia**. Banco de la República. Cartagena. 2014. (205).
- BORJA, H. et al. Creencias sobre el adversario, violencia política y proceso de paz. **Psicothema**, v. 21, n. 4, p. 622 - 627, 2009.

CABALLERO, A. L. **Memorias al Congreso Nacional 1991 - 1992**. Ministerio de Agricultura. [S.l.], p. 395. 1992.

CAMPO, J. A. **Saldar la deuda histórica con el campo. Elementos para el diagnóstico y el marco conceptual de la misión**. DNP. [S.l.], p. 13. 2014.

CANO, C. G. **Memorias 2002 - 2003**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 246. 2004.

CAÑAS, P. E. A. et al. **La construcción del enemigo en el conflicto armado colombiano 1998 - 2010**. Medellín: Sílabo; Universidad de Antioquia, 2016.

CASTRO, J. ¿Cómo salvar la descentralización? In: RINDE **Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro**. Bogotá: [s.n.], 2007. Cap. 3, p. 113 - 131.

CASTRO, J. Descentralización en Colombia y la transformación de Bogotá. In: BID **La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico en América Latina**. [S.l.]: BID, 2010. Cap. 19, p. 309 - 314.

CHÁVEZ, C. V. Inicia nueva institucionalidad para el sector rural. **Sirvo a mi país - DAFP**, 2016.

CLAD; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. **Manual de gobiernos locales en Iberoamérica**. Santiago: [s.n.], 2016.

CNMH. **Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas**. Bogotá: [s.n.], 2016.

COLOMBIA. Ley 100 de 1944. **Sobre régimen de tierras**, 31 dez. 1944.

COLOMBIA. Constitución Política 1991. **Constitución política de Colombia 1991**, Bogotá, 13 jun. 1991.

COLOMBIA. Ley 617 de 2000. **Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización**, Bogotá, out. 2000.

COLOMBIA. Ley 715 de 2001. **Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros**, Bogotá, dez. 2001.

COLOMBIA. Ley 1454 de 2011. **por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones**., Bogotá, 28 junio 2011.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 200 de 1936. **Sobre régimen de tierras**, 16 dez. 1936.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 97 de 1946. **Por la cual se dictan disposiciones sobre adjudicación de terrenos baldíos**, 30 dez. 1946.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 135 de 1961. **Sobre reforma social agraria**, 31 dez. 1961.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1 de 1968. **Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social agraria**, 26 jan. 1968.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 5 de 1973. **Por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan otras disposiciones**, 29 mar. 1973.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 6 de 1975. **Por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra**, 10 jan. 1975.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 35 de 1982. **Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz**, 19 nov. 1982.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 30 de 1988. **Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, la de 1968 y la 4 de 1973 y se otorgan facultades al Presidente de la República**, 18 mar. 1988.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 489 de 1998. **por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189**, Bogotá, 29 diciembre 1998.

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA. Ley 48 de 1882. **Sobre Tierras baldías**, Bogotá, 28 ago. 1882.

DÍAZ, G. Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica. **POLIS**, n. 43, p. 1 - 17, junio 2016.

DNP. **Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década**. DNP. Bogotá, p. 153. 2002.

DNP. **Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios 2006**. DNP. Bogotá, p. 224. 2006.

DNP. **Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios 2010**. DNP. Bogotá, p. 360. 2010.

DNP. **Elementos básicos del Estado colombiano. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía**. DNP. Bogotá, p. 135. 2011.

DNP. **Estructura del Estado**. DNP. Bogotá, p. 44. 2014.

DNP. **Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos 2014**. DNP. Bogotá, p. 116. 2014.

DNP. **Misión para la transformación del campo. Diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario**. DNP. Bogotá, p. 26. 2014.

DNP. **Índice de Incidencia del Conflicto Armado en Colombia (IICA)**. DNP. Bogotá, p. 23. 2016.

DNP. **Presentación Medición de Desempeño Integral vigencia 2016**. DNP. Bogotá, p. 30. 2016.

DNP. **Presentación nueva Medición del Desempeño Municipal**. DNP. Bogotá, p. 30. 2017.

DNP; CONPES. **Conpes 3867. Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto**. DNP. Bogotá, p. 87. 2016.

ECHAVARRÍA, J. J.; RENTERÍA, C.; STEINER, R. **Decentralization and bailouts in Colombia**. BID. [S.l.], p. 67. 2002.

ECHEVERRI, R. **Descentralización en el agro: El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y la regionalización**. Bogotá: IICA; MADR, 1996.

ELIAS, N. Sobre a Sociogênese do Estado. In: ELIAS, N. **O Processo Civilizador. Formação do Estado e Civilização**. Rio de Janeiro: [s.n.], v. II, 1993. Cap. 2, p. 87 - 192.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 140, p. 529 - 559, marzo 1996.

- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1985. p. 44 - 77.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the road toward a more adequate understanding of the State. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing th State Back In**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1985. p. 347 - 366.
- FERRO, J. G.; URIBE, G. **Orden de la guerra. Las FARC-EP entre la organización y la política**. Bogotá: Centro Editorial Javeriano (CEJA), 2002.
- FUKUYAMA, F. **State Building. Governance and World order in the 21st century**. [S.l.]: Cornell University Pres, 2004.
- GAITÁN, P.; MORENO, C. **Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia**. Bogotá: Tercer mundo, 1992.
- GALLEGO, F. E. **Las metáforas de una guerra perpetua. Estudios sobre pragmática del discurso en el conflicto armado colombiano**. Medellín: Universidad EAFIT, 2004.
- GAMARRA, A. H. **Memorias 1994 - 1995**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 246. 1996.
- GARAY, L. J. **La captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia**. Bogotá: [s.n.], 2008.
- GARAY, L. J.; ALBARÁN, E. S. Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. In: STIFTTUNG, K. A. **25 años de la descentralización en Colombia**. [S.l.]: KAS, 2010. p. 89 - 138.
- GAVIRIA, J. A. O. **Memorias 1992 - 1993**. Ministerio de Agricultura. [S.l.], p. 287. 1993.
- GILHODES, P. **Las luchas agrarias en Colombia**. Bogotá: La Carreta, 1972.
- GONZÁLES, F.; BOLÍVAR, I.; VÁZQUEZ, T. **Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado**. Bogotá: Cinep, 2003. 336 p.
- GONZÁLES, J. G. Q. La gestión municipal: una mirada desde la descentralización y las formas de medir su desempeño. **ESAP Política y Administración**, Bgotá, n. 27, p. 8 - 15, julio 2016.
- GONZÁLES, J. M. **La insuficiencia del modelo de distrivuvión de competencias en Colombia: Efectos sobre la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales**. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, p. 92. 2014.
- GUERRERO, C. M. **Memorias 1998 - 1999**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 201. 2000.
- GUERRERO, G. C.; MONTAÑO, C. L. **Memorias 1995 - 1996**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 248. 1997.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 1993 - 223, 2003.
- HINESTROSA, R. Descentralización en Colombia: timidez frente a los retos. In: RINDE **Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro**. Bogotá: [s.n.], 2007. Cap. 1, p. 32 - 34.

- IGAC; CEDE. **Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia**. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012.
- JARAMILLO, J. E.; MORA, L.; CUBIDES, F. **Colonización, coca y guerrilla**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986.
- KALMANOVITZ, S. El Desarrollo Histórico del Campo Colombiano. In: MELO, J. O.; ALVAREZ, L. A. **Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI**. [S.l.]: Tercer Mundo, 1995. p. 200-239.
- KALMANOVITZ, S. Las instituciones colombianas en el siglo XX. **Borradores Semanales de Economía**, Bogotá, n. 131, p. 27, 1999.
- KALMANOVITZ, S. El neo-institucionalismo como escuela. **Revista de Economía Institucional**, Bogotá, v. 5, n. 9, p. 18, 2003.
- KALMANOVITZ, S. **Tierra, conflicto y debilidad del Estado en Colombia**. Observatorio de la Economía Latinoamericana. [S.l.], p. 9. 2005.
- LEGRAND, C. Los antecedentes agrarios de la violencia: el conflicto social en la frontera colombiana 1850-1936. In: SÁNCHEZ, G.; PEÑARANDA, R. **Pasado y presente de la violencia en Colombia**. Bogotá: CEREC, 1995. p. 128 - 151.
- LEONGÓMEZ, E. P. **Insurgencia sin revolución: la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada**. [S.l.]: IEPRI, 1996.
- LEONGÓMEZ, E. P.; PEÑARANDA, R. **Las FARC (1949-1966): de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha**. Primera. ed. Bogotá: Tercer Mundo, 1991.
- MACHADO, A. **Cambios organizacionales en el sector público agropecuario: El caso del Ministerio de Agricultura**. Bogotá: CEGA - Colciencias, v. 7, 2000.
- MACHADO, A. El café en Colombia a principios del siglo XX. In: ARANGO, G. **Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. p. 77 - 97.
- MACHADO, A. **De la reforma agraria a la reforma rural**. [S.l.]: [s.n.], 2002.
- MACHADO, A. **Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- MADR; DANE. **Tercer Censo Nacional Agropecuario**. [S.l.]: [s.n.], 2016.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2010. Cap. 1, p. 1 - 37.
- MANN, M. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, n. 5, p. 1 - 43, nov 2006.
- MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. D. **A política pública coo campo multidisciplinar**. São Paulo - Rio de Janeiro: Unesp - Fiocruz, 2013.
- MENDÍAZ, M. G. **El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el Neoinstitucionlismo**. Universidad Nacional de Rosario. [S.l.], p. 43. 2004.
- MONTECINOS, E. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago, v. 31, n. 93, p. 73 - 88, 2005.

- MONTOYA, R. D. L. **Memorias 2010 - 2014**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 402. 2014.
- NAVIA, R. N. ¿Hay o no hay conflicto armado en Colombia? **ACDI**, Bogotá, n. 1, p. 139 - 159, 2008.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1990.
- NUSSIO, E. SSRN. **Violencia, terrorismo y guerra de discursos**: Dos décadas de amenazas a la seguridad vistas por los presidentes colombianos, 2012. Disponible en: <<https://ssrn.com/abstract=2139068>>.
- OBSERVATORIO DE MEMORIA Y CONFLICTO. centrodememoriahistorica.gov.co, 2018. Disponible en: <<http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/infografias/>>. Acceso en: 2018.
- OCDE. **Colombia: La implementación del buen gobierno**. OCDE. [S.l.], p. 518. 2014.
- OECD. **Review of Agricultural Policies: Colombia**. OECD. [S.l.], p. 277. 2015.
- OLAVE, G. **Epideixis y argumentación en el discurso político colombiano**. Universidad de Buenos Aires. [S.l.]. 2012.
- OLAVE, G. Aproximaciones retóricas al Conflicto Armado Colombiano: Una revisión bibliográfica. **Forma y Función**, Bogotá, v. 27, n. 1, 2014.
- OXFAM. **Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia**. OXFAM. 38. 2017.
- PALACIO, M. C.; VALENCIA, A. J.; SÁNCHEZ, M. H. **Los conflictos y las violencias recientes en Colombia**: Un pasado y un presente para contar. Manizales: Universidad de Caldas, 2002.
- PÉCAUT, D. **Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988**. [S.l.]: Siglo veintiuno, 1988.
- PIADAL. **Agricultura y desarrollo en América Latina**: gobernanza y políticas públicas. Primera. ed. Buenos Aires: Teseo, 2013.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. **Descentralización y entidades territoriales**. Bogotá, p. 187. 2011.
- RANGEL, A. El poder local: objetivo actual de la guerrilla. In: MOCKUS, A., et al. **Descentralización y orden público**. [S.l.]: FESCOL - MILENIO, 1997. Cap. 5, p. 53 - 66.
- RANGEL, A. Las FARC-EP: una mirada actual. In: LLORENTE, M. V.; DEAS, M. **Reconocer la guerra para construir la paz**. Bogotá: Norma, 1999. Cap. 2.
- RESTREPO, D. **Descentralización y neoliberalismo**: balance de un proceso. Bogotá: Fondo Editorial CEIR - Realidad Municipal, 1996.
- REYES, A. La violencia y el problema agrario en Colombia. **Análisis Política 2**, Bogotá, p. 40 - 62, 1987.
- REZENDE, F. D. C. Da exogeneidade ao gradualismo. Inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, p. 113 - 194, fevereiro 2012.
- RICHANI, N. **Sistemas de guerra. La economía política del conflicto en Colombia**. [S.l.]: State University of New York, 2002.

- RINDE. La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia. In: RINDE **Memorias del Seminario 20 años de descentralización en Colombia: presente y futuro**. Bogotá: [s.n.], 2007. Cap. 1, p. 35 - 69.
- RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: Sobre significados e medidas. **Comparative Politics**, New York, v. 36, n. 4, p. 9 - 27, 2004.
- RUBIO, R. Descentralización. Una aproximación a la producción académica y a las políticas públicas 1986-2003. In: MACHADO, A., et al. **La academia y el sector rural 3**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004. p. 19 - 66.
- RUBIO, R. Estudios sobre el conflicto armado colombiano, 1986-2003. Actores, actuaciones y escenarios. In: MACHADO, A., et al. **La academia y el sector rural 2**. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2004. p. 19 - 83.
- SALAZAR, J. C. R. **Memorias 2010 - 2011**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 251. 2011.
- SALAZAR, J. C. R. **Memorias 2011 - 2012**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 341. 2012.
- SALAZAR, J. C. R. **MEmorias 2012 - 2013**. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 369. 2013.
- SALCEDO, L.; PINZÓN, R.; DUARTE, C. **El Paro Nacional Agrario: Un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano**. Universidad Javeriana. Cali, p. 19. 2013.
- SÁNCHEZ, F.; CHACÓN, M. **Conflicto, Estado y Descentralización: Del progreso social a la disputa armada por el control local 1974 - 2002**. Universidad de los Andes. Bogotá, p. 45. 2005.
- SÁNCHEZ, G.; PEÑARANDA, R. **Pasado y presente de la violencia en Colombia**. [S.l.]: Fondo Editorial CEREC, 1986.
- SANÍN, F. G. Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. In: STIFTTUNG, K. A. **25 años de la descentralización en Colombia**. [S.l.]: KAS, 2010. p. 11 - 54.
- SANTOS, A. M. R. Representaciones sobre la violencia en el discurso del presidente Juan Manuel Santos ante la asamblea general de la ONU. **Discurso & Sociedad**, v. 7, n. 2, p. 290 - 309, 2013.
- SERRANO, C.; ACOSTA, P. **EL proceso de descentralización en Colombia. Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes**. RIMISP. [S.l.], p. 21. 2011.
- SIERRA, J. R. **Breve historia del conflicto armado en Colombia**. Madrid: CATARATA, 2017.
- SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255 - 278, 1982.
- SOIFER, H. State Infrastructural Power: Approaches to conceptualization and measurement. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, p. 231 - 251, 2008.
- SOIFER, H.; HAU, M. V. Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. **Studies in Comparative Internacional Development**, v. 43, p. 219 - 230, 2008.
- SUÁREZ, G. Reforma Agraria en Colombia: Una aproximación desde la academia 1986 - 2002. In: MACHADO, A., et al. **La academia y el sector rural 2**. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2004. p. 165 - 212.

SWAAN, A. D. **In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era.** [S.l.]: Polity press, 1988.

UPRIMY, R. **¿Existe o no conflicto armado en Colombia?** Universidad Nacional. [S.l.], p. 8. 2006.

URIBE, H. G. O.; MARTÍNEZ, A. E. C. Un aplauso y dos críticas al agro colombiano. **ESAP Administración&Desarrollo**, Bogotá, n. 47, p. 67 - 80, 2017.

VALENCIA, A. I. **Memorias 2014 - 2015.** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 372. 2015.

VALENCIA, A. I. **Memorias 2015 - 2016.** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [S.l.], p. 135. 2016.

VILLA, A. E. La lenta agonía de la descentralización. In: **RINDE Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro.** Bogotá: [s.n.], 2007. Cap. 3, p. 143 - 156.

VILLEGAS, M. G.; ESPINOSA, J. R. **La debilidad institucional de los municipios en Colombia.** FESCOL. [S.l.], p. 40. 2012.

ZAPATA-CORTÉS, O. L. Re-centralización fiscal en Colombia 2001-2011. **Ciudades, Estados y Política**, Bogotá, v. 3, n. 2, p. 67 - 87, 2016.

ANEXO 1. INFOGRAFÍAS 1991 - 2016

Además de la información que ya se ha mencionado hay algunos datos y hechos que vale la pena resaltar y que abarcan todo el periodo de esta investigación, estos son los periodos de los ministros de agricultura, infografías que demuestran datos actuales e históricos sobre el sector rural y sobre el Conflicto Armado Interno.

El primero hecho a resaltar es la inmensa variabilidad de ministros que hubo en el sector, según Uribe y Martínez (2017), de 1914 a 2014 se tuvo en promedio de un ministro de agricultura por año; se tuvo 54 ministros que duraron un año o menos, esto quiere decir que durante el primer centenario del ministerio solo una cuarta parte de los tiempos institucionales ha sido de largo plazo, ya a partir de 2002 los ministros comenzaron a tener mayor duración, aunque en 2013 se presentó nuevamente una inestabilidad por el Paro Agrario que se mencionó anteriormente, hubo 3 ministros en menos de un año. En la Tabla 11 se pueden observar los ministros y sus respectivos periodos.

Tabla 11. Ministros de Agricultura a través de la historia 1914 - 2013

	Nombre	Fecha		Nombre	Fecha
1	JORGE ENRIQUE DELGADO	1914	24	MANUEL JOSÉ VARGAS	1936
2	GENERAL BENJAMÍN HERRERA	1915	25	LEÓN CRUZ SANTOS	1937
3	LUIS MONTOYA SOTOMAYOR	1916	26	NICÓLAS LLINÁS VEGAS	1937
4	SIMÓN ARAÚJO	1918	27	MARCO AURELIO ARANGO	1938
5	ESTEBAN JARAMILLO	1918	28	JORGE GARNER	1938
6	JESÚS DEL CORRAL	1919	29	MIGUEL LÓPEZ PUMAREJO	1940
7	ENRIQUE OLAYA HERRERA	1921, 40 días	30	MARIANO ROLDÁN	1941
8	IGNACIO MORENO	1922	31	GONZALO RESTREPO	1941
9	ANTONIO PAREDES	1922	32	MARCO AURELIO ARANGO	1941
10	GENERAL DIÓGENES A. REYES	1924	33	SANTIAGO RIVAS CAMACHO	1942
11	CARLOS A. BRAVO	1925	34	CÉSAR GARCÍA ÁLVAREZ	1943
12	GENERAL SALVADOR FRANCO	1926	35	MOISÉS PRIETO	1943
13	JUAN ANTONIO MONTALVO	1928	36	CARLOS SANZ DE SANTAMARÍA	1944
14	FRANCISCO JOSÉ CHAUX	1930	37	LUIS TAMAYO	1945
15	SINFOROSO OCAMPO	1934	38	JOSÉ LUIS LÓPEZ	1945
16	MARCO A. AULI	1934, 6 días	39	ANTONIO MARÍA PRADILLA	1946
17	JORGE SOTO DEL CORRAL	1934	40	ROBERTO MARULANDA	1947
18	JORGE GARNER	1934	41	GUILLERMO SALAMANCA	1947
19	CRISTÓBAL BOSSA	1935, 10 días	42	MOISÉS PRIETO	1948
20	BERNARDO MORA	1935	43	ALFREDO GARCÍA CADENA	1948, 16 días
21	GUILLERMO LONDOÑO MEJÍA	1935	44	PEDRO CASTRO MONSALVE	1948
22	FRANCISCO RODRÍGUEZ MOYA	1935	45	SANTIAGO TRUJILLO	1949
23	BENITO HERNÁNDEZ	1936	46	JOSÉ VICENTE DÁVILA TELLO	1949

	Nombre	Fecha		Nombre	Fecha
47	JUAN GUILLERMO RESTREPO	1950	73	ÁLVARO ARAÚJO NOGUERA	1976
48	ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR	1950	74	JOAQUÍN VANIN TELLO	1977
49	CAMILO J. CABAL CABAL	1951	75	GERMÁN BULA HOYOS	1978
50	GENERAL ARTURO CHARRY	1953	76	GUSTAVO DAJER CHADID	1980
51	JUAN GUILLERMO RESTREPO	1954	77	LUIS FERNANDO LONDOÑO CAPU- RRO	1981
52	HERNANDO SALAZAR MEJÍA	1956	78	ROBERTO JUNGUITO BONNET	1982
53	EDUARDO BERRÍO GONZÁLEZ	1956	79	GUSTAVO CASTRO GUERRERO	1983
54	JESÚS MARÍA ARIAS	1957	80	HERNÁN VALLEJO MEJÍA	1985
55	JORGE MEJÍA SALAZAR	1957	81	ROBERTO MEJÍA CAICEDO	1985
56	AUGUSTO ESPINOSA VALDERRAMA	1958	82	JOSÉ FERNANDO BOTERO	1986
57	GILBERTO ARANGO LONDOÑO	1959	83	LUIS GUILLERMO PARRA DUSÁN	1986
58	HUGO FERREIRA NEIRA	1960	84	GABRIEL ROSAS VEGA	1988
59	OTTO MORALES BENÍTEZ	1960	85	MARÍA DEL ROSARIO SINTES	1990
60	HERNÁN TORO AGUDELO	1961	86	ALFONSO LÓPEZ CABALLERO	1991
61	CORNELIO REYES	1963	87	JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA	1993
62	VIRGILIO BARCO VARGAS	1963	88	ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA	1994
63	GUSTAVO BALCÁZAR MONZÓN	1964	89	GUSTAVO CASTRO GUERRERO	1995
64	JOSÉ MEJÍA SALAZAR	1965	90	CECILIA LÓPEZ MONTAÑO	1995 / 1996
65	ARMANDO SAMPER GNECCO	1966	91	ANTONIO GÓMEZ MERLANO	1997
66	ENRIQUE BLAIR FABRIS	1967	92	CARLOS MURGAS GUERRERO	1998 / 1999
67	ENRIQUE PEÑALOSA CAMARGO	1968	93	RODRIGO VILLALBA MOSQUERA	1999 / 2002
68	ARMANDO SAMPER GNECCO	1969	94	CARLOS GUSTAVO CANO	2002 / 2004
69	J. EMILIO VALDERRAMA	1970	95	ANDRÉS FELIPE ARIAS LEYVA	2004 / 2009
70	HERNÁN JARAMILLO OCAMPO	1971	96	ANDRÉS DARIO FERNÁNDEZ ACOSTA	2009 / 2010
71	HERNÁN VALLEJO MEJÍA	1972	97	JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR	2010 / 2013
72	RAFAEL PARDO VUELVAS	1974			

Fuente: (SALAZAR, 2013)

En segundo lugar, se encuentra el último Censo Nacional Agropecuario arrojó datos interesantes e históricos sobre el sector, estos se pueden observar en las siguientes ilustraciones:

Gráfico 1. Distribución (%) de UPA en el área rural dispersa censada, según tenencia de lote para autoconsumo

Gráfico 3. Distribución (%) de UPA en el área rural dispersa censada con tenencia de construcciones

Gráfico 5. Distribución (%) de UPA con cultivos en el área rural dispersa censada con utilización de riego

Gráfico 7. Distribución (%) de UPA en el área rural dispersa censada con tenencia de maquinaria

Gráfico 11. Distribución (%) de UPA en el área rural dispersa censada con asistencia técnica recibida

Gráfico 13. Distribución (%) de UPA en el área rural dispersa censada con solicitud de crédito

Gráfico 2. Participación (%) área sembrada por grandes grupos de cultivo en el área rural dispersa censada, 2013

Gráfico 29. Participación (%) productores residentes en el área rural dispersa censada, según la finalidad o destino de la producción, total nacional

Gráfico 32. Tasa de asistencia a una institución educativa de la población entre 17 y 24 años, en área rural dispersa censada, según sexo

Gráfico 2. Tasa de asistencia a la educación de la población entre 5 y 16 años, en el área rural dispersa censada

Gráfico 3. Tasa de la población entre 17 y 24 años, que asiste a una institución educativa, en el área rural dispersa censada

Fuente: (MADR; DANE, 2016)

Así mismo, la OXFAM hizo un análisis sobre este Censo en el cuál salieron como conclusiones las siguientes infografías.

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL (1960 A 2014)

PORCENTAJE DE TIERRA QUE MANEJA EL 1% DE LAS EXPLOTACIONES MÁS GRANDES

Fuente: (OXFAM, 2017)

Por último, se encuentran infografías sobre datos actualizados sobre el Conflicto Armado Interno:

Fuente: (OBSERVATORIO DE MEMORIA Y CONFLICTO, 2018)